

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
PARTAGE DES DETTES PUBLIQUES
AUTRICHIENNES ET HONGROISES
1918-1926

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 29 Janvier 1926, à 14 heures

PAR

JEAN DECOUDU

LICENCIÉ ÈS-LETTRES,
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT,
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES,
FONDÉ DE POUVOIRS DE LA BANQUE TRANSATLANTIQUE.

Président : M. TRUCHY, Professeur.

Suffragants : { M. G. DE LAPRADELLE, Professeur.
 M. RIST, Professeur.

PARIS

SOCIÉTÉ ANONYME DE PUBLICATIONS PÉRIODIQUES

Imprimerie E. Desfossez

13, QUAI VOLTAIRE, 13

1926

LE
PARTAGE DES DETTES PUBLIQUES

AUTRICHIENNES ET HONGROISES

1918-1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
PARTAGE DES DETTES PUBLIQUES
AUTRICHIENNES ET HONGROISES
1918-1926

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 29 Janvier 1926, à 14 heures

PAR

JEAN DECOUDU

LICENCIÉ ÈS-LETTRES,
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT,
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES,
FONDÉ DE POUVOIRS DE LA BANQUE TRANSATLANTIQUE.

Président : M. TRUCHY, Professeur.

Suffragants : { M. G. DE LAPRADELLE, Professeur.
M. RIST, Professeur.

PARIS

SOCIÉTÉ ANONYME DE PUBLICATIONS PÉRIODIQUES

Imprimerie E. Desfossés

13, QUAI VOLTAIRE, 13

1926



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	7

INTRODUCTION

Le démembrement et les dettes publiques de l'Autriche et de la Hongrie 1918-1919	13
--	----

LIVRE PREMIER

L'œuvre des Traités de Paix 1919-1920	23
---	----

CHAPITRE I. — <i>Le principe : emprunts non gagés émis avant la guerre</i>	26
--	----

I. — Base de répartition	26
--------------------------------	----

II. — Modes de répartition	32
----------------------------------	----

CHAPITRE II. — <i>Première exception : emprunts gagés émis avant la guerre</i>	38
--	----

I. — <i>Res transit cum suo onere</i>	38
---	----

II. — De l'essence des dettes gagées	43
--	----

III. — Du transfert des biens d'État	49
--	----

IV. — Formalités prévues par les traités	54
--	----

CHAPITRE III. — <i>Deuxième exception : emprunts émis pendant la guerre</i>	57
---	----

I. — Des États débiteurs	57
--------------------------------	----

II. — Des créanciers	67
----------------------------	----

III. — Des moyens de réalisation	72
--	----

	Pages
CHAPITRE IV. — <i>Controverses au sujet des dates de prise en charge des dettes par les États successeurs ou cessionnaires</i>	76
 LIVRE DEUXIÈME 	
L'œuvre de la Commission des Réparations et des Associations de Porteurs 1920-1926	91
CHAPITRE I. — <i>Le partage réalisé par la Commission des Réparations</i>	92
I. — De la compétence de la C. D. R.	92
II. — Du partage des dettes gagées	96
III. — De la « Steg »	100
IV. — Du partage des dettes non gagées	106
CHAPITRE II. — <i>L'intervention des porteurs étrangers. — La Caisse commune</i>	115
I. — L'initiative de l'Association Nationale des Porteurs Français de Valeurs Mobilières	116
II. — Les Conférences de Vienne et d'Innsbrück	123
III. — Les signataires du Protocole d'Innsbrück : 1° Les représentants des porteurs	129
IV. — Les signataires du Protocole d'Innsbrück : 2° Les États successeurs ou cessionnaires	137
V. — La création de la Caisse Commune et la Conférence de Prague	142
CONCLUSION	149

BIBLIOGRAPHIE

I. — Documents officiels.

Commission des Réparations. — Documents relatifs à l'Autriche (3 novembre 1918. — 10 septembre 1919), comprenant notamment 18 notes de la délégation de la République d'Autriche, pp. 9 à 217, et la réponse des puissances alliées et associées aux remarques de la délégation autrichienne sur les conditions de paix, pp. 219 à 249.

Publication du Ministère des Affaires Étrangères. — Traité de paix entre les puissances alliées et associées et l'Autriche, Protocole et Déclarations signés à Saint-Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919, Paris, Imprimerie Nationale, 1919.

Publication du Ministère des Affaires Étrangères. — Traité de paix entre les puissances alliées et associées et la Hongrie et Protocole et Déclarations du 4 juin 1920 (Trianon), Paris, Imprimerie Nationale, 1920.

Chambre des Députés. — Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Étrangères chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Saint-Germain, par M. Margaine, député, n° 660, Journal officiel 1920, Chambre des Députés, documents parlementaires, page 571.

Chambre des Députés. — Compte rendu de la séance du mercredi 26 mai — 6 — Discussion du projet de loi portant ratification des stipulations du traité de paix avec l'Autriche... Journal officiel du 27 mai 1920, pp. 1626 à 1643.

Sénat. — Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Étrangères, chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, portant approbation :

1^o du traité de paix conclu à Saint-Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919... par M. Imbart de la Tour, Sénateur, n^o 266, Sénat, année 1920, session ordinaire, annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1920.

Sénat. — Compte rendu de la séance du mercredi 30 juin — 7 — discussion du projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, portant approbation : 1^o du traité de paix conclu à Saint-Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919... *Journal officiel* du 1^{er} juillet 1920, pp. 1062 à 1077.

Chambre des Députés. — Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Étrangères chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Trianon, le 4 juin 1920... par M. Charles Daniélou, député, n^o 1649, Chambre des Députés, douzième législature ; 2^e session extraordinaire de 1920, annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1920.

Chambre des Députés. — Rapport supplémentaire fait au nom de la Commission des Affaires Étrangères chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Trianon le 4 juin 1920... par M. Guernier, député, n^o 2603, Chambre des Députés, douzième législature, session de 1921 annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 29 avril 1921.

Chambre des Députés. — Compte rendu de la 1^{re} séance du mardi 7 juin — 3 — discussion du projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Trianon, le 4 juin 1920... *Journal officiel* du 8 juin 1921, pp. 2569 à 2581.

Chambre des Députés. — Compte rendu de la 2^e séance du mardi 7 juin — 4 — suite de la discussion du projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Trianon. *Journal officiel* du 8 juin 1921, pp. 2582 à 2593.

Sénat. — Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Étrangères et de politique générale des colonies et protectorats, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, portant approbation du traité de paix conclu à Trianon, le 4 juin 1920... par M. Reynald, sénateur, n^o 507, Sénat, année 1921, session ordinaire, annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1921.

Sénat. — Compte rendu de la 3^e séance du lundi 11 juillet — 5 — première délibération sur le projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, portant approbation du traité de paix conclu à Trianon, le 4 juin 1920... *Journal officiel* du 12 juillet 1921, pp. 1692 à 1705.

Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix, n^{os} 25, 26, 27, (avril, mai, juin 1923), pp. 37 à 40 et 40 à 46 ; n^{os} 28, 29, 30 (juillet, août, septembre 1923) pp. 248 à 252 ; n^{os} 34, 35, 36 (janvier, février, mars 1924), pp. 788 à 791, Paris, Sirey.

Commission des Réparations. — VII. La répartition de la dette publique d'avant-guerre autrichienne et hongroise. Imprimerie d'État à Vienne, janvier 1925, comprenant un résumé des décisions de la C. D. R. pp. 1 à 25, et des annexes.

II. — Ouvrages divers.

1^o CONTENANT QUELQUES DÉVELOPPEMENTS SUR LA QUESTION DU PARTAGE DES DETTES PUBLIQUES AUTRICHIENNES ET HONGROISES :

Annuaire des valeurs admises à la cote officielle de la Bourse de Paris 1923-25, pp. 206 à 215 et 311 à 314.

Gaston Bouniols. — Les problèmes économiques et financiers de l'Europe centrale. Conférence faite à la Société des Anciens Élèves et Élèves de l'École des Sciences politiques le 12 février 1923, publiée chez de Soye, 1923, p. 27, et dans *Les Problèmes de l'Europe centrale* chez Alcan, 1923, p. 150.

Gaston Jèze. — Cours de science des finances et de législation financière française, 6^e édition, Paris, Giard 1922, pp. 323 à 345 et particulièrement 341 à 345.

Léon Martin. — Note pratique sur l'intervention de l'Association Nationale dans les règlements intéressant les porteurs de valeurs mobilières ex-ennemies, article paru dans le *Recueil de droit commercial financier et industriel* n^o 7, mai, juin, juillet 1925, pp. 341 et 342.

Alexandre S. Penesco. — Les clauses financières du traité de Saint-Germain-en-Laye, Paris, Jouve, 1921, pp. 140 à 170.

Fifty-first Annual Report of the Council of the Corporation of Foreign Bondholders, for the year 1924. London, pp. 15 et 16, et 86 à 102.

2^o TRAITANT DE LA THÉORIE GÉNÉRALE DU PARTAGE DES DETTES ENTRE ÉTATS SUCCESEURS :

Henri Appleton. — Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'État démembré ou annexé et sur celles des provinces, départements, etc..., annexés, Paris, Larose 1894, particulièrement pp. 67 à 88 et 88 à 163.

Bluntschli. — Le droit international codifié, traduit de l'allemand par M. C. Lardy, 3^e édition, Paris, Guillaumin, 1881, art. 59, pp. 86 et 87.

Henry Bonfils. — Manuel de Droit international public, 5^e édition revue et mise au courant par Paul Fauchille, Paris, Rousseau, 1908, nos 222 à 229, pp. 125 à 128.

Jules Cabouat. — Des annexions de territoire et de leurs principales conséquences, Paris, Larose, 1881, pp. 176 à 181.

Franz Despagne. — Cours de droit international public, 4^e édition revue par Ch. de Boeck, Paris, Sirey 1910, n^o 93, pp. 120 et 121, n^o 97, pp. 123 à 128.

Charles Gidel. — Des effets de l'annexion sur les concessions, Paris, Sirey, 1904, particulièrement pp. 19 à 102 (étude de la doctrine en matière de succession des États).

Arthur Berriedale Keith. — The theory of State succession with special reference to English and Colonial Law, London, Waterlow and sons Ld, 1907, pp. 58 à 77.

De Lapradelle et Politis. — Recueil des arbitrages internationaux, tome 1^{er} : 1798-1855, Paris, Pedone 1905, pp. 276 à 290 ; tome 2^e : 1856-1872, Paris, Pedone 1923, pp. 547 et 550.

L. Oppenheim. — International Law, A treatise, Third edition, edited by Ronald F. Roxburgh, Longmans Green and Co 1920, Vol 1 (Peace) pp. 144 à 152.

Piedelièvre. — Précis de droit international public ou droit

des gens, tome I. Des États et de leurs relations en temps de paix, Paris, Pichon, 1894, pp. 130 à 135 et 169 à 170.

Nicolas E. Polilis. — Les emprunts d'État en droit international. Paris, Pedone, 1894, pp. 108 à 114.

René Selosse. — Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement, comprenant l'histoire du territoire français et de sa formation, les principes du droit naturel, du droit constitutionnel, du droit international, et toutes les applications pratiques qui en doivent être faites à l'occasion d'une annexion ou d'un démembrement. Paris, Larose, 1880, pp. 168 à 175 et 373.

Plus encore que ces divers documents et ouvrages, nous avons utilisé les renseignements nombreux et précis qu'ont bien voulu nous donner MM. Gustave RENDU, *président*, BARDE, *directeur*, et MARTIN, *sous-directeur* de l'Association Nationale des Porteurs Français de Valeurs Mobilières et MM. de PEYSTER, DOLZANI et RODENBACH de la Commission des Réparations.

Qu'il nous soit permis de les remercier ainsi que tous ceux qui nous ont aidé dans nos recherches.

INTRODUCTION

LE DÉMEMBREMENT ET LES DETTES PUBLIQUES DE L'AUTRICHE ET DE LA HONGRIE 1918-1919.

Ce livre est une étude historique et juridique du problème de la répartition des dettes publiques autrichiennes et hongroises entre les divers États successeurs ou cessionnaires de l'Autriche et de la Hongrie.

La question, que durent examiner et résoudre les négociateurs des traités de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon, n'était pas sans précédents.

Depuis plus d'un siècle, presque tous les traités qui ont mis fin à des guerres par des remaniements territoriaux renferment quelques clauses concernant le partage des dettes de l'État démembré. Le nombre trop considérable de ces pactes ne nous permet pas de les citer ici : nous serons d'ailleurs amené à nous référer parfois aux plus importants d'entre eux.

La doctrine n'est pas restée indifférente : elle semble s'être vivement intéressée aux discussions portant sur le problème des successions entre États, particulièrement à propos des dettes. Nombreux sont les ouvrages qui touchent, de plus ou moins près, à ce sujet ; les thèses, qui y sont consacrées, ne sont plus rares. De savants professeurs, d'éminents juristes ont, dans leurs travaux, exprimé en quelques pages leurs idées sur la question, et ces idées sont devenues les principes que l'on enseigne.

Néanmoins quels qu'aient pu être en fait le nombre des précédents et en théorie l'intérêt des controverses, on ne paraissait pas accorder, avant la grande guerre, une suffisante importance à ce problème qui semblait ne devoir arrêter l'attention que des jurisconsultes et de quelques diplomates.

Il fallait des circonstances exceptionnelles pour lui conférer une envergure toute nouvelle ; c'est ce qui devait avoir lieu en 1918.

Lors de la signature de l'armistice, en effet, on se trouvait en présence d'une Autriche et d'une Hongrie démembrées à tel point et dans de telles conditions que la question de la répartition de leurs dettes devait intéresser un nombre imposant d'États : on ne comptait pas moins de sept États importants, dont chacun devait garder ou prendre la charge d'une quote-part de ces dettes.

En 1914, l'Autriche-Hongrie avait une étendue de plus de 600.000 km² et était peuplée de 51 millions d'habitants ; elle n'existait plus en 1918.

L'Autriche subsistait ; la Hongrie n'avait pas disparu ; mais combien amputées l'une et l'autre !

On a dressé des statistiques ; les chiffres ne sont pas toujours les mêmes ; ceux que M. Bouniols a cités, sous toutes réserves d'ailleurs, dans sa très belle conférence (« Les problèmes économiques et financiers de l'Europe centrale »), diffèrent de ceux que M. Edmond Théry, notamment, a reproduits, en ce qui concerne l'Autriche actuelle, dans son journal *l'Economiste Européen* (N° du 27 février 1925, page 132).

Les divergences portent principalement sur les statistiques relatives à l'importance de la population, qui varie d'une année à l'autre.

Nous croyons que le tableau le plus exact, pour la Hongrie, est celui qui a été publié dans *l'Annuaire général de la France et de l'Étranger* (Cf. édit. 1923-p. 867) ; nous le lui empruntons :

« A la suite du traité de Trianon, signé le 4 juin 1920 et « ratifié par la Hongrie le 13 novembre suivant, l'ancien

« État, qui avait une superficie de 324.411 kilomètres carrés avec une population de 20.886.487 habitants, « a été réduit à environ 92.720 kilomètres carrés avec « 7.945.878 habitants perdant ainsi plus de 230.000 kilomètres carrés.

« La guerre lui a fait perdre :

	Km ²	Habitants
« Au bénéfice de la Tchéco-Slovaquie	62.937 avec	3.575.685
« Au bénéfice de la Roumanie	102.787 —	5.265.444
« Au bénéfice de la Yougo-Slavie ...	66.497 —	4.071.167
« Au bénéfice de l'Autriche	5.055 —	392.431
« La cité et le territoire de Fiume . . .	21 —	43.806

Nous n'avons trouvé dans le même annuaire aucun tableau semblable pour l'Autriche. Nous avons obtenu de l'un des principaux instituts financiers de Vienne, qu'il veuille bien le faire établir et nous le communiquer ; c'est celui que nous reproduisons :

	Km ²	Habitants
« L'ancienne Autriche	300.004 avec	28.572.300
« La République actuelle d'Autriche.	79.580 —	6.353.453
« Territoires annexés par :		
« L'Italie	22.584 —	1.544.132
« La Yougo-Slavie	29.256 —	1.679.533
« La Tchéco-Slovaquie	77.834 —	9.843.484
« La Pologne	80.309 —	8.351.660
« La Roumanie	10.441 —	800.098

Il ressort de ces chiffres que les dettes publiques autrichiennes et hongroises devaient être réparties entre les sept États suivants : Autriche, Hongrie, Yougo-Slavie, Tchéco-Slovaquie, Pologne, Roumanie et Italie. On voit également par l'importance des territoires laissés ou transférés à ces différents États, que la quote-part de chacun dans la charge des dettes publiques devait correspondre à un montant très élevé.

C'était un fait nouveau : jamais auparavant un aussi grand nombre d'États n'avaient été appelés à se partager la charge des dettes publiques d'un État démembré.

Des complications devaient nécessairement surgir : la disparition de l'ancien Empire d'Autriche-Hongrie, les bouleversements si profonds subis tant par l'Autriche que par la Hongrie permettaient des discussions sur la nature des liens de succession entre les différents États intéressés.

Et rapidement deux thèses s'affrontèrent :

Suivant l'une, dont les partisans furent naturellement les représentants de l'Autriche et ceux de la Hongrie, il conviendrait de considérer l'ancien Empire comme entièrement dissous : à sa place, certaines de ses provinces se seraient transformées en États indépendants, et ces États nouveaux seraient l'Autriche, la Hongrie, la Tchéco-Slovaquie, la Pologne ; les autres provinces de l'ancien Empire auraient été incorporées par les États voisins : la Serbie devenue la Yougo-Slavie, la Roumanie et l'Italie. Les premiers seraient à proprement parler les États « successeurs », les seconds étant les États « cessionnaires ».

La conclusion, dont l'importance pratique devait être primordiale, était qu'il ne fallait pas traiter l'Autriche et la Hongrie actuelles autrement que leurs voisins : tout le passé étant aboli, il n'existait plus au centre de l'Europe que des États nouveaux ou nouvellement agrandis qui devaient recueillir avec une parfaite égalité la succession active et passive de l'ancien Empire d'Autriche-Hongrie.

« Le vieil État s'est brisé en morceaux », a écrit un juriste anglais Oppenheim : « *broke up into fragments* » (op. cit. page 150). Certains de ces morceaux seraient devenus des États, des personnes du droit international, tandis que les autres étaient annexés par les pays limitrophes.

Un député français, M. Margaine, disait dans un discours que nous aurons plusieurs fois l'occasion de citer (op. cit. page 1630) : « Peut-être dans la question d'ordre purement économique, eût-il mieux valu les considérer comme héritiers égaux d'une situation donnée. »

Enfin la délégation autrichienne à la Conférence des

préliminaires de paix exposait cette thèse avec une netteté remarquable dans une de ses notes : « Il n'est point exact
« de dire qu'après la débacle de l'ancienne monarchie
« austro-hongroise, l'Autriche allemande apparaisse comme
« la continuation de la vieille Autriche, amputée de tous
« les autres États nationaux. Bien au contraire, les deux
« anciens États qui avaient composé l'ancienne monarchie
« austro-hongroise se sont radicalement dissous, en se
« décomposant en différents États nationaux. Ainsi
« l'Autriche allemande n'est nullement identique avec la
« vieille Autriche dont elle ne serait qu'une reproduction
« réduite, mais bien un État absolument nouveau : tout
« comme les autres États nouvellement constitués,
« elle doit son existence, en tant qu'État, à un geste
« révolutionnaire qui lui conféra cette qualité par la voie
« du suffrage universel du peuple austro-allemand »
(op. cit. p. 210).

A cette thèse, on peut en opposer une autre très différente.

On rappelle tout d'abord la situation exacte avant le démembrement : l'Autriche-Hongrie était une union réelle ; au point de vue extérieur, la seule personnalité était celle de l'Autriche-Hongrie ; mais au point de vue interne, donc pour les questions financières, il y avait bien deux personnalités distinctes, celle de l'Autriche et celle de la Hongrie.

En 1918, l'union réelle fut dissoute : l'Autriche d'une part, la Hongrie d'autre part, non seulement conservèrent toutes leurs attributions, mais formèrent deux États parfaits.

En même temps, ces deux États étaient amputés d'une notable partie de leurs territoires : des provinces se soulevaient et se proclamaient indépendantes ; d'autres affirmaient leur volonté de s'unir à tel ou tel pays voisin.

Ainsi pour toutes les questions d'ordre interne et particulièrement financier, deux États subsistaient bien que diminués : l'Autriche et la Hongrie. D'autres, nouvellement créés d'une partie de leurs territoires, devaient

leur succéder à certains points de vue, suivant les règles du droit international : ces États « successeurs » étant la Tchéco-Slovaquie et la Pologne. Enfin les mêmes principes de succession s'imposaient aux États « cessionnaires » : la Yougo-Slovie, la Roumanie et l'Italie.

Il en résultait pour l'Autriche et la Hongrie une situation tout à fait spéciale : elles restaient tenues de tous leurs engagements antérieurs, dont la totalité ne devait pas nécessairement être répartie entre leurs « successeurs » et leurs « cessionnaires ».

Adoptant cette thèse, la Conférence des préliminaires de paix répondit à la note de la délégation autrichienne : « Les Gouvernements alliés et associés se trouvent obligés « de considérer la République d'Autriche comme le successeur de l'ancienne monarchie autrichienne... » (op. cit. p. 226). Nous croyons qu'il aurait été plus exact de ne pas parler de « successeur » : il n'y a pas entre la République d'Autriche et l'ancienne monarchie autrichienne des rapports de succession, puisque ce ne sont pas deux personnalités distinctes.

D'ailleurs cette confusion éclate partout dans les traités : il semble qu'ils aient admis la seconde thèse et pourtant des expressions ambiguës autorisent le doute.

Il est dit dans le préambule : « Considérant que l'ancienne « monarchie austro-hongroise a aujourd'hui cessé d'exister « et a fait place, en Autriche, à un gouvernement républicain » ; or la question de la forme du gouvernement était secondaire ; le point essentiel du démembrement et de la naissance des États n'est même pas touché.

Une formule qui est répétée plusieurs fois dans les traités de Saint-Germain et de Trianon est encore plus surprenante : « Chacun des États, auxquels un territoire « de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré « et chacun des États nés du démembrement de cette « monarchie, y compris l'Autriche (la Hongrie) » (voir particulièrement les articles 203 de Saint-Germain et 186 de Trianon).

Et pourtant il est pratiquement indispensable de

se prononcer soit pour l'une, soit pour l'autre des deux théories : nous en constaterons la nécessité à plusieurs reprises, notamment lorsque nous examinerons la question des dettes de guerre.

Or nous ne voyons pas d'argument juridique décisif qui nous permette de considérer que l'Autriche et la Hongrie aient en 1918 perdu leur propre personnalité.

Un État ne cesse pas d'être lui-même parce qu'il est amputé fût-ce de plus de la moitié de son territoire.

Il ne cesse pas davantage d'être lui-même parce qu'il modifie la forme de son Gouvernement.

Les arguments de fait nous semblent également en faveur de la seconde thèse ; il ne faut pas oublier que la race qui gouvernait l'Autriche la gouverne actuellement encore, et qu'il en est de même en Hongrie. La race allemande d'Autriche et la race magyare de Hongrie ne peuvent se dérober devant les conséquences des actes qu'elles ont accomplis sciemment et volontairement. Leur situation ne peut être en aucune façon assimilée à celle de leurs successeurs et de leurs cessionnaires qui étaient, avant l'armistice, soit leurs sujets, soit leurs ennemis.

Ainsi des contestations s'élevaient entre les nombreux États intéressés : elles devaient rendre à la fois complexe et vivante la question du partage des dettes.

Or cette question ne concernait pas seulement sept grands États ; elle intéressait en outre, à travers l'Europe et peut-être le monde, une multitude de porteurs.

En effet les dettes publiques qu'il s'agissait de répartir étaient représentées par des titres.

Ces titres avaient été émis dans le public, souscrits par lui, et non seulement sur tout le territoire de l'ancienne Autriche-Hongrie, mais dans d'autres pays ; ils étaient négociables sur les principaux marchés financiers, à Londres et à Paris par exemple.

Ils représentaient des sommes considérables. Nous aurions voulu pouvoir donner un chiffre très exact du montant de ces dettes d'Autriche et de Hongrie ; mais on

ne peut obtenir que des statistiques incomplètes, et même en les juxtaposant on risque des erreurs ou des omissions. La Commission des Réparations semble y avoir renoncé elle-même, car dans sa publication elle n'indique pas une somme globale.

Ce qu'il est possible toutefois d'affirmer c'est qu'il s'agit de plusieurs dizaines de milliards de couronnes autrichiennes d'avant-guerre.

En outre ces emprunts étaient d'une extrême variété, ce qui devait en compliquer la répartition.

On distinguait en premier lieu ce que l'on appelait « la dette commune de l'Autriche-Hongrie » : c'était la dette contractée antérieurement à 1868, alors que l'Autriche et la Hongrie n'avaient pas chacune une personnalité financière distincte. Le service en était assuré par l'Etat autrichien, qui recevait de l'État hongrois une contribution fixée en dernier lieu par la convention additionnelle de 1907.

Les emprunts émis postérieurement à 1868 constituaient la « dette spéciale de l'Autriche » et la « dette spéciale de la Hongrie ».

Il y avait lieu de les diviser eux-mêmes en emprunts non gagés et en emprunts gagés, ces derniers étant gagés sur toutes sortes de biens, et particulièrement sur des voies ferrées.

Certains de ces emprunts avaient été émis en monnaie nationale, d'autres en monnaie étrangère, d'autres en argent ou en or ; il en est qui avaient été placés en Autriche ou en Hongrie, tandis que d'autres avaient été souscrits dans tel ou tel pays étranger.

Enfin il convenait de faire une place tout à fait à part aux emprunts émis pendant la dernière guerre : cette dette « de guerre » avait un caractère spécial qui l'opposait à la dette « d'avant-guerre ».

On a dû tenir compte dans les traités et dans l'application qui en a été faite de ces grandes divisions : des principes différents de répartition ont été admis pour les dettes d'avant-guerre non gagées, pour les dettes d'avant-

guerre gagées et pour les dettes de guerre. Telle sera d'ailleurs la base de notre plan : nous examinerons séparément le partage de ces trois groupes de dettes publiques.

Nous nous proposons ainsi d'étudier le problème de la répartition des dettes publiques entre des États successeurs dans le cas le plus vaste et le plus complet qu'il soit possible de trouver : un nombre considérable d'intéressés, sept grands États et une multitude de porteurs ; des difficultés exceptionnelles provenant tant de la complexité du démembrement austro-hongrois que de la remarquable variété des dettes à partager ; tout nous permet de croire que notre étude peut avoir, en la matière, une utilité à la fois pratique et théorique.

Aussi bien notre désir est-il d'examiner les faits à la lumière des principes, et de corriger les principes d'après les leçons qui émanent des faits. Ne convient-il pas de confronter les théories admises jusqu'à ce jour avec les événements récents, de façon à déterminer si toute l'œuvre des diplomates a été conforme aux principes posés par la doctrine et si certains de ces principes admis en théorie ne sont pas inapplicables dans la pratique ?

Nous espérons arriver ainsi à une double conclusion : une appréciation critique de l'œuvre des traités de paix, de celle de la Commission des Réparations et des associations de porteurs ; — et, comme s'en dégageant, une synthèse des principes essentiels de droit financier international qui doivent régir notre sujet.

LIVRE PREMIER

L'ŒUVRE DES TRAITÉS DE PAIX 1919-1920.

La défaite de l'Autriche-Hongrie en 1918 et les perturbations et soulèvements nationaux dont elle fut immédiatement suivie rendirent alors nécessaire une révision totale de la carte politique de l'Europe centrale.

Cette tâche fut confiée à la Conférence des préliminaires de paix. Elle était complexe. Elle présentait de multiples aspects tant ethniques qu'économiques, militaires que financiers, etc., et tous devaient être également pris en considération.

Le problème de la répartition des dettes publiques fut parmi les nombreuses questions connexes qui s'y trouvèrent rattachées ; l'examen en fut laissé à la Conférence qui dut en chercher et imposer la solution.

Suivant sa méthode générale qui consistait à charger ses différentes commissions de l'étude des difficultés techniques, la Conférence des préliminaires de paix demanda à la Commission financière interalliée d'élaborer les clauses qui devaient régir le partage des dettes.

Cette commission était composée de cinq membres : MM. Strauss, représentant du Gouvernement des États-Unis ; Montagu, secrétaire d'État pour l'Inde, représentant du Gouvernement britannique ; Klotz, ministre des Finances, représentant du Gouvernement français ; Salandra, député, représentant du Gouvernement italien ; Kendjo Mori, attaché commercial, agent financier à

l'Ambassade du Japon à Londres, représentant du Gouvernement japonais.

Elle consacra plusieurs de ses séances au sujet qui nous intéresse ; mais, si extraordinaire que cela puisse paraître, elle n'a pas laissé de procès-verbaux.

Elle a communiqué les résultats de ses travaux au Conseil suprême de la Conférence qui en discuta et arrêta le texte qui devait être présenté à la délégation autrichienne.

Contrairement à la Commission financière, le Conseil suprême a fait dresser des comptes rendus et autres pièces qu'il eût été intéressant de consulter. Mais nous avons été officiellement avisé que ces documents ont été « réservés, par une résolution du Conseil suprême en date du 13 janvier 1920, à l'usage exclusif des Gouvernements ».

La délégation autrichienne retourna le texte qui lui avait été adressé en y joignant des observations détaillées sur chaque article du projet.

Le Conseil suprême y répondit rapidement et arrêta d'une manière définitive la rédaction des clauses du traité.

C'est ainsi que fut élaboré, particulièrement en ce qui concerne la répartition des dettes publiques, le traité de Saint-Germain-en-Laye, qui fut signé avec l'Autriche le 10 septembre 1919 et entra en vigueur le 16 juillet 1920, date du dépôt des ratifications.

La procédure fut exactement la même pour la préparation du traité de Trianon qui, signé le 4 juin 1920 avec la Hongrie, ne fut mis en vigueur que le 26 juillet 1921.

Le texte des deux traités ne diffère d'ailleurs pas sensiblement.

Dans celui de Saint-Germain le partage des dettes publiques fait l'objet des articles 203 et 205, qui correspondent aux articles 186 et 188 du traité de Trianon.

Les articles 203 et 186 sont divisés en deux paragraphes : le premier traite de la répartition des dettes gagées émises avant la guerre, le second porte sur les dettes non gagées d'avant-guerre. Ils sont complétés par une annexe, où sont longuement indiquées les formalités d'estampillage

et d'échange que l'on doit faire subir aux titres de la dette non gagée.

Les articles 205 et 188 sont entièrement consacrés au partage des dettes de guerre.

Pour suivre l'ordre des traités, il nous faudrait donc étudier successivement : les dettes gagées d'avant-guerre, puis les dettes non gagées d'avant-guerre, enfin les dettes de guerre.

Il nous semble que ce plan n'est pas rationnel.

Nous préférons considérer d'abord le principe : celui qui a été admis pour la forme d'emprunt la plus répandue, la dette non gagée émise en temps de paix.

Nous examinerons ensuite les deux exceptions à ce principe général : c'est-à-dire celles qui concernent d'une part les emprunts gagés et d'autre part les emprunts de guerre.

CHAPITRE PREMIER

LE PRINCIPE :

EMPRUNTS NON GAGÉS ÉMIS AVANT LA GUERRE

Au cours de la seconde moitié du *xix*^e siècle et jusqu'en 1914, l'Autriche et la Hongrie ont dû émettre de nombreux emprunts. Et bien que leur situation financière ne fût pas précisément saine et les obligeât parfois à donner des gages à leurs prêteurs, bien qu'elles se fussent trouvées à plusieurs reprises en état de guerre, il n'en est pas moins vrai de dire que leurs emprunts étaient dans la majorité des cas des emprunts non gagés et des emprunts de paix.

Le partage des dettes non gagées émises avant la guerre, régi par les dispositions du deuxième paragraphe des articles 203 de Saint-Germain et 186 de Trianon et par celles de l'annexe à ces mêmes articles, constitue donc le cas typique qu'il convient d'analyser en premier lieu.

I. — Base de répartition.

La base de répartition des dettes non gagées est fixée dès le premier alinéa des articles 203 (2) et 186 (2) ; il y est dit en effet que ces dettes seront partagées « d'après le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans le territoire réparti et les revenus correspondants de la totalité des anciens territoires autrichiens (hongrois)... »

La base, c'est le revenu : et l'on ne pouvait, croyons-nous, mieux choisir.

Ce n'est pas que d'autres principes de répartition n'aient été proposés. Dans la doctrine on en trouve plusieurs. Le juriste anglais Keith rappelle que « Huber (p. 91) cite

quatre principes... La dette peut être divisée en proportion : 1^o de l'étendue du territoire annexé ; 2^o du nombre d'habitants ; 3^o de la valeur taxable de la terre ; 4^o de la nationalité des créanciers » (op. cit. page 61).

Cette énumération n'est pas d'ailleurs entièrement originale. Depuis Bluntschli (op. cit. art. 59), la plupart des auteurs indiquent à très peu près les mêmes critères de répartition en des termes à peine différents.

Et sauf de rares exceptions, ils adoptent l'opinion de Bluntschli et admettent que « la solution la plus équitable » est de partager la dette « proportionnellement aux impôts payés par les différentes parties du territoire » (Politis, op. cit. p. 111).

Aussi bien suffit-il d'examiner les différents principes pour être amené à les écarter tous, sauf celui-là.

Comment accepter en effet que la charge des emprunts soit répartie en proportion de l'étendue kilométrique des provinces cédées ou annexées? Telle région est aride, montagneuse, à peine habitée et représente pourtant une surface importante ; telle autre, qui n'est qu'un point sur une carte à très grande échelle, est fertile, très peuplée, prospère. Il serait parfaitement injuste que cette dernière ne soit tenue que d'une infime partie des dettes, par rapport à ce que devrait supporter la première.

Pas plus que l'étendue, le nombre d'habitants n'est un indice sûr de la richesse d'un peuple. « Qu'on représente un État en deux parties », écrit Bluntschli, « dont l'une ait une riche population urbaine, et l'autre une pauvre population campagnarde ; l'une des parties serait, en cas de partage proportionnel au nombre des habitants, surchargée de dettes, et l'autre allégée considérablement comparativement aux impôts qu'on payait précédemment ». (passage cité par M. Politis, op. cit. page 112).

Il ne reste que le quatrième principe indiqué par Huber et Keith : la nationalité des créanciers. Nous ne l'avons trouvé mentionné par aucun autre auteur. Il ne saurait intervenir qu'accessoirement et nous aurons à l'apprécier lorsque nous étudierons les modes de répartition.

Il faut donc adopter la proportion des revenus comme base du partage des dettes.

On ne considère pas, d'ailleurs, que ce soit un pis-aller ; les auteurs l'admettent comme un principe de haute justice. Pourquoi ? Ils en donnent plusieurs raisons, ou plus exactement un seul motif présenté sous divers aspects : — que l'on dise, comme M. Despagne (op. cit. N° 97) que c'est « un élément qui est généralement l'expression de la richesse présumée de chaque portion du territoire d'un pays » — ou que l'on affirme avec M. Bonfils (op. cit. N° 226), qu'il y a « une corrélation nécessaire entre la dette publique d'un État et les impôts supportés par les habitants » — n'est-ce pas, en vérité, soutenir le même raisonnement à l'appui d'une idée semblable ?

Ce raisonnement ne pourrait être critiqué valablement : il est certain que la répartition des revenus publics est représentative de celle de la fortune d'un peuple et qu'à ce titre il est très juste de fonder sur elle un partage des dettes.

Mais il nous semble qu'il peut être utile de ne pas s'en tenir là et de pousser ce raisonnement plus loin.

Il n'est pas besoin, en effet, qu'un État soit démembré, pour que la charge de ses emprunts se trouve naturellement répartie entre ses différentes provinces. Tout pays assure le service de ses emprunts au moyen des impôts qu'il perçoit. Or ces impôts sont prélevés en fait, conformément aux lois et à la distribution des fortunes, jusqu'à concurrence de quotes-parts déterminées dans chaque région.

Ainsi du fait de la perception de ces impôts, la charge des dettes publiques est répartie pratiquement d'une manière constante dans tous les pays du monde.

Qu'un État vienne à être démembré, point n'est besoin de faire intervenir des principes nouveaux : il ne s'agit que de consacrer la répartition des dettes publiques qui existe en fait ; il suffit pour cela de les partager en proportion des impôts perçus.

L'idéal est donc en cette matière de ne rien modifier :

pas de changement inutile. Telle région payait 50 % des impôts de l'État démembré ; telle autre 25 % seulement. Si l'on fait supporter à la première 50 % des dettes et à l'autre 25 % elles continueront l'une et l'autre, *mutatis mutandis*, à payer la même somme d'impôts qu'auparavant.

Et c'est pour tous la meilleure solution.

L'État démembré, en premier lieu, ne peut protester : on consacre les principes contenus dans sa législation fiscale. Il perd une région qui contribuait à son budget pour le tiers par exemple ; mais il est en même temps déchargé du tiers de ses dettes. Aucun principe plus juste à son égard.

Le même raisonnement s'impose pour l'État annexant. Il incorpore une province avec sa part de richesses et sa part correspondante de dettes.

Comme l'a très bien écrit M. Cabouat (op. cit. p. 177) : « la situation financière de l'État débiteur ne se trouve pas empirée, et s'il exécutait déjà ses obligations, rien ne l'empêchera de continuer le service des arrérages, puisque ses charges sont amoindries dans une mesure égale à la réduction des ressources de son budget ; d'un autre côté, l'État annexant est assuré de réaliser une acquisition dont les charges ne dépasseront pas, à ce point de vue, les moyens dont disposent les pays cédés ».

Enfin il est une troisième catégorie d'intéressés pour laquelle cette solution est également la plus juste : ce sont les porteurs. Il est pour eux préférable que leurs créances continuent à être payées dans les mêmes proportions par les mêmes personnes : l'état des impôts dans le pays débiteur avant le démembrement leur assurait le service régulier de leurs titres ; ils sont en droit d'exiger que le démembrement ne nuise pas à leurs intérêts légitimes. Pour eux aussi, il est juste de fonder sur cet état des impôts le partage des dettes.

Ne rien changer à la répartition latente des dettes publiques : tel nous paraît devoir être le principe essentiel. Peut-être y aura-t-il lieu d'accepter quelques exceptions relatives à certaines catégories spéciales d'emprunts.

Mais en ce qui concerne la grande majorité des dettes, c'est-à-dire les dettes non gagées émises avant la guerre, il faut s'en tenir au principe et il semble qu'aucune entorse ne puisse être autorisée.

C'est d'ailleurs ce principe que les articles 203 (2) de Saint-Germain et 186 (2) de Trianon ont consacré : la seule base du partage des dettes non gagées d'avant-guerre, c'est la proportion des revenus.

Toutefois n'eût-il pas été utile de préciser quels revenus on entendait viser? Devait-on tenir compte de tous les revenus en bloc? Ne fallait-il considérer que certains d'entre eux? et dans ce cas lesquels convenait-il de retenir de préférence aux autres?

Les auteurs des traités ont refusé de se prononcer. Ils ont bien voulu fixer le principe général, mais ils ne l'ont pas précisé. Ils ont parlé de « revenus » et ils ont laissé à d'autres le soin d'indiquer de quels « revenus » il s'agissait. Pourquoi? Ne se seraient-ils pas reconnus compétents? Et pourtant s'ils l'étaient vraiment pour imposer la base de répartition, comment croire qu'il ne leur était pas permis de déterminer cette base avec exactitude?

Faudrait-il donc admettre qu'il y ait eu tout à coup une sorte de timidité de leur part?

Quoi qu'on en puisse penser, on doit constater le fait ; les articles 203 (2) et 186 (2) usent de cette formule prudente : « les revenus... qui, de l'avis de la Commission des Réparations, seront les plus aptes à donner la juste mesure des facultés contributives respectives de ces territoires ».

Ce sera donc à la Commission des Réparations qu'il appartiendra de compléter le principe général posé par les traités.

Il serait toutefois inexact de croire qu'il n'y a, en cette matière, aucune précision dans les articles 203 (2) et 186 (2). Nous y relevons quelques mots qui limitent singulièrement les possibilités d'appréciation de la C.D.R. : elle devra procéder, en effet, « en prenant pour base la moyenne des trois années financières 1911, 1912 et 1913 ».

Ce point a été vivement critiqué, par les Autrichiens

notamment. Dans une de ses notes, la Délégation Autrichienne à la Conférence des préliminaires de paix a fait nettement ressortir ce qu'il paraissait contenir d'injustices : « les chiffres obtenus permettront d'en déduire la faculté contributive pour le passé, mais non pas pour le présent ou pour l'avenir. Cette circonstance est d'une importance énorme surtout pour l'Autriche allemande parce que la faculté contributive des territoires attribués à notre État et en première ligne celle de Vienne a subi par suite du démembrement de la Monarchie une réduction importante ». (op. cit. p. 178).

En toute justice, la Délégation Autrichienne paraissait n'avoir pas tort : ce qui importait en 1918, c'est semble-t-il, la richesse respective des provinces, l'état des impôts à cette date. Quel intérêt pouvait présenter la situation financière de ces pays cinq ans auparavant ?

C'est d'ailleurs ce que semble admettre la Conférence dans les premiers mots de sa réponse : « L'intention des Gouvernements alliés et associés », y est-il dit, « est que, pour la répartition de cette dette, il soit tenu compte autant que possible de la capacité financière actuelle des territoires respectifs ». (op. cit. p. 228).

Or, non seulement ces mots sont en contradiction avec les clauses des articles 203 (2) et 186 (2), quoique le Conseil suprême ait essayé de démontrer dans les lignes suivantes de cette même réponse, mais encore il nous paraît que l'argument autrichien n'est à retenir ni en fait ni en droit.

Pratiquement, l'état des finances dans l'ancienne monarchie était trop anarchique en l'an 1918, pour qu'on puisse l'adopter comme principe du partage des dettes ; il fallait remonter aux dernières années relativement calmes, c'est-à-dire à l'époque qui a précédé immédiatement la grande guerre.

D'ailleurs, si cette guerre a provoqué des modifications dans la répartition des richesses au détriment des provinces allemandes ou magyares, nous ne pouvons les considérer en droit que comme des conséquences de l'acte voulu par les Allemands et les Magyars : nous verrons, en étudiant

les dettes de guerre, que toutes les charges financières nées de cette guerre doivent être intégralement supportées par les provinces qui sont restées autrichiennes et hongroises.

Ainsi la seule précision apportée par les traités nous paraît pratique et juste ; il est regrettable qu'elle ait été contredite par une note de la Conférence.

II. — Modes de répartition.

Si les articles 203 (2) et 186 (2) ne précisent pas d'une manière suffisante le principe, d'ailleurs excellent, de la répartition des dettes non gagées d'avant-guerre, on peut remarquer par contre que les modalités de cette répartition, que les auteurs des traités auraient pu laisser à quelque organisme compétent le soin de fixer, sont déterminées longuement dans l'annexe aux articles 203 et 186 : un luxe de détails inutiles à côté de graves omissions.

La Conférence a donc voulu examiner et résoudre elle-même les difficultés de réalisation pratique. Le problème était délicat et complexe. Il s'agissait de définir exactement, avec le plus de justice possible et aussi le moins de frais et de pertes, les rapports nouveaux entre créanciers et débiteurs, entre les porteurs des titres et les États successeurs ou cessionnaires.

Or le point de départ a été déplorable. On a mis en avant un argument, devant lequel il n'y avait, semble-t-il, qu'à s'incliner : c'était le respect de la souveraineté nationale. Et derrière cette pieuse façade, se cachait l'esprit le plus étroitement particulariste de tous les États centraux anciens comme de ceux qui venaient de naître.

On aurait dû, croyons-nous, s'ingénier à trouver un système pratique qui permit de traiter également tous les créanciers, et de laisser en face d'eux, sous une forme ou sous une autre, le bloc de leurs anciens débiteurs. Ce n'était pas impossible à réaliser : l'histoire de la Caisse Commune devait le démontrer.

On s'est au contraire préoccupé de couper tous les liens possibles, même très lâches, entre les différents États successeurs ou cessionnaires. On a imaginé ainsi un système dont les diverses parties paraissent sans doute, à la lecture de l'annexe aux articles 203 et 186, s'enchaîner d'une façon très logique, mais dont en dernière analyse on peut dire qu'il est aussi injuste qu'irréalisable.

Une première critique, peut-être la plus grave : les créanciers ne sont pas tous traités pareillement.

Ceux dont les titres sont détenus sur le territoire de l'un des États qui doivent prendre à leur charge l'ancienne dette publique autrichienne ou hongroise non gagée, n'ont plus désormais de créance que contre l'État sur le territoire duquel ils détiennent leurs titres ; « ils ne pourront exercer de recours contre aucun autre État ».

Le porteur d'un titre d'emprunt autrichien, dont le titre se trouve en Tchéco-Slovaquie par exemple, n'est plus créancier que de la Tchéco-Slovaquie : il n'a plus aucun recours ni contre l'Italie, ni contre la Yougo-Slavie etc... ni même contre l'Autriche.

Ainsi chacun des États successeurs ou cessionnaires doit se trouver débiteur de tous les titres, autrichiens ou hongrois, qui sont détenus sur son territoire, et quel qu'en soit le montant global.

C'est là le premier point du programme imaginé par les auteurs des traités. Pour le réaliser, ils ont prévu que ces États « estampilleront, s'ils ne l'ont déjà fait, avec un timbre spécial à chacun d'eux, tous les titres de cette dette existant sur leurs territoires respectifs. »

Cet estampillage doit avoir une importance considérable : c'est l'acte précis qui fait naître le nouveau rapport de droit.

Mais que d'omissions autour de cette opération. Il eût été logique d'indiquer très exactement les titres qu'il convenait d'estampiller ; il était bien de dire qu'il s'agissait des titres détenus sur le territoire d'un État successeur ou cessionnaire ; mais pourquoi ne pas préciser la date à laquelle ces titres devaient s'y trouver ? Était-ce à

l'armistice, à la signature ou à la mise en vigueur du traité? Était-ce au jour où chaque État procéderait à cette opération d'estampillage?

Or la date à laquelle cette opération devait être effectuée n'était pas davantage indiquée. Il était dit : « Dans un délai de trois mois à compter de la mise en vigueur du présent traité, les États estampilleront, s'ils ne l'ont déjà fait. » Il en ressortait nettement que l'opération en question n'aurait pas lieu dans tous les États en même temps. Et aucune sanction n'était prévue pour le cas probable où le délai ne serait pas respecté.

On ajoutait : « Il sera pris note des numéros des titres ainsi estampillés et ces numéros seront envoyés à la Commission des Réparations avec les autres documents relatifs à cette opération d'estampillage ». Qu'était-ce donc que cette nouvelle formalité? La C.D.R. serait-elle chargée d'une mission de contrôle en cette matière, ou ne serait-ce qu'une centralisation d'archives?

Il est parfaitement admissible que ces différentes questions de réalisation pratique et technique ne soient pas exposées dans ces grands traités généraux; pourquoi les effleurent-ils? Nous ne comprenons pas l'utilité d'imposer des mesures, sans en faire connaître le sens et la portée.

Aussi bien cette série de dispositions ne formait-elle qu'une sorte de premier stade dans l'organisation prévue.

Le second concernait les États qu'on a qualifiés ultérieurement de « passifs » : ce sont ceux pour lesquels « l'estampillage aura montré que le montant des titres provenant d'une émission donnée de l'ancienne dette publique autrichienne (hongroise) non gagée », détenus sur son territoire, « est inférieur à la part de ladite émission mise à sa charge par la Commission des Réparations ».

En effet chacun des États successeurs ou cessionnaires doit assurer le service des titres détenus sur son territoire, ce qui représente une certaine somme. D'un autre côté la C.D.R. doit fixer sa quote-part dans la charge des

anciennes dettes publiques autrichiennes ou hongroises, soit pour un montant déterminé.

Ces deux sommes ne correspondent pas. Si la première est inférieure à la seconde, l'État est encore débiteur pour la différence.

Alors il devra remettre à la Commission des Réparations « de nouveaux titres d'un montant égal à la différence constatée ».

A ce sujet il est seulement indiqué que « ces nouveaux titres conféreront, en ce qui concerne l'intérêt et l'amortissement, les mêmes droits que les anciens titres qu'ils remplacent ».

Quant à leur « forme », au « montant des coupures » et aux « autres caractéristiques », c'est encore la C.D.R. qui devra décider.

Il peut arriver au contraire que le montant des titres provenant d'une émission donnée et détenus sur le territoire d'un État, soit supérieur à la part de cette émission mise à sa charge par la C.D.R. : cet État sera dit « actif », et c'est le troisième point développé dans l'annexe aux articles 203 et 186.

La solution en est théoriquement très simple : « ledit État devra recevoir de cette Commission une part dûment proportionnelle de chacune des nouvelles émissions de titres, faites conformément aux dispositions de la présente annexe. »

Nous supposons que ce sont les titres mêmes remis par les États passifs à la C.D.R. qui seront partiellement transmis par la C.D.R. aux États actifs.

La différence entre les uns et les autres, c'est-à-dire ce qui restera, après cette avant dernière opération, à la C.D.R., représentera nécessairement les titres détenus en dehors des États successeurs ou cessionnaires.

Ces titres-là ont été, comme les autres, estampillés par l'État sur le territoire duquel ils sont détenus : mais cet estampillage n'a aucune portée, ce n'est qu'une opération de statistique.

En effet ils doivent être remis à la C.D.R. par l'inter-

médiaire des gouvernements et ils seront échangés contre des certificats « donnant droit à une part dûment proportionnelle de chacune des nouvelles émissions de titres ».

Tout ce mécanisme est bien complexe. Peut-être n'est-il pas inutile de l'illustrer d'un exemple.

Nous supposons une émission de 1.000 florins et nous dressons le tableau suivant, où nous indiquons :

Dans la première colonne les quotes-parts imposées à chaque État successeur ou cessionnaire par la C.D.R. (chiffres approximatifs, à titre d'exemple) ;

Dans la deuxième colonne le résultat des estampillages dans chaque État ;

Dans les troisième et quatrième colonnes la différence entre les deux premières, c'est-à-dire la situation passive ou active de chaque État.

Etats	Quotes- parts	Estam- pillés	Passif	Actif
Autriche	360	380		20
Tchéco-Slovaquie	420	430		10
Italie	40	50		10
S. H. S.	20	10	10	
Pologne	140	20	120	
Roumanie	20	10	10	
Etranger.....		100		100
	1.000	1.000	140	140

Ainsi l'Autriche, qui devrait d'après les calculs de la C.D.R. prendre dans cette émission de 1.000 florins la charge de 360 florins et qui aurait, d'autre part, à assurer le service de 380 florins représentant des titres détenus sur son territoire, aurait le droit de demander à la C.D.R. des titres de compensation pour 20 florins.

Le raisonnement serait le même pour la Tchéco-Slovaquie et l'Italie.

Il serait opposé pour le royaume S.H.S., la Pologne et la Roumanie, qui auraient à remettre à la C.D.R. respectivement pour 10 florins, 120 florins et 10 florins de titres de compensation.

Enfin s'il y a pour 100 florins de titres détenus à l'étranger, ces titres devront être échangés contre des certificats émis pour un montant équivalent par des États passifs ; la situation des porteurs étrangers et celle des États actifs est à très peu près la même.

Notre tableau montre bien d'ailleurs qu'il doit y avoir une balance exacte entre les dettes des États passifs d'une part, et d'autre part les créances additionnées des États actifs et des porteurs étrangers.

Si l'essence du système apparaît ainsi avec quelque netteté, il n'en reste pas moins que beaucoup de points importants sont laissés dans l'ombre. La solution de nombreuses questions essentielles devra être recherchée par la C.D.R. qui se voit confier par les traités en cette matière, un travail considérable.

Or c'est précisément en cherchant à écarter les difficultés et à résoudre les problèmes omis par les traités, que la C.D.R. sera conduite à constater le caractère très peu pratique et même irréalisable d'une notable partie de ce système : toute l'œuvre de compensation avec les émissions de titres par les États passifs, toutes les opérations concernant les porteurs étrangers devront être profondément modifiées.

Il n'en demeurera pas moins la profonde injustice qui consiste à traiter les porteurs des titres d'une même émission de façons différentes suivant le lieu de détention de ces titres : cela nous paraît absolument inadmissible et nous verrons qu'il était à Saint-Germain et à Trianon possible de l'éviter.

CHAPITRE II

PREMIÈRE EXCEPTION : EMPRUNTS GAGÉS ÉMIS AVANT LA GUERRE

Au principe général qui régit le partage des dettes les plus importantes, c'est-à-dire des dettes non gagées d'avant-guerre, les auteurs des traités ont cru nécessaire d'admettre certaines exceptions : la première a trait aux dettes gagées.

On avait posé comme axiome, avec beaucoup de raison, que les charges devaient être réparties proportionnellement aux revenus ; c'était reconnaître qu'il fallait se baser sur l'état des impôts antérieurs au démembrement et donc maintenir, autant que cela était possible, une sorte de *statu quo* financier.

Or ce principe fut complètement abandonné dans les articles 203 (1) de Saint-Germain et 186 (1) de Trianon, dont les clauses réglementent le partage des emprunts gagés d'avant-guerre.

I. — « *Res transit cum suo onere* ».

C'est sur une idée très différente, en effet, que les articles 203 (1) et 186 (1) fondent la répartition des dettes gagées : on ne tient plus compte de la richesse générale des États successeurs ; la proportion des revenus n'est plus prise en considération.

On se borne à dire que le pays qui acquiert le gage devient responsable de la dette gagée.

Chaque État, est-il écrit dans les traités, assumera « la part de la dette gagée afférente aux chemins de fer, mines de sel et autres biens transférés audit État, aux termes du

présent traité ou des traités et conventions complémentaires ».

Un bien quelconque est-il transféré à la Pologne, par exemple ? Il faut voir si ce bien ne sert pas de gage à un emprunt antérieurement émis par l'Autriche. Dans l'affirmative le bien n'est acquis à la Pologne que grevé de la dette : *Res transil cum suo onere*.

Ce vieil adage ainsi appliqué a toutes les apparences d'une grande simplicité et d'une équité parfaite.

D'ailleurs n'est-il pas consacré par une doctrine à peu près unanime ?

Ouvrons le Manuel de M. Bonfils ; nous y lisons sous le n° 228 : « S'il s'agissait de dettes hypothécaires, le sens commun veut qu'elles soient à la charge de l'État auquel sont dévolus les immeubles hypothéqués. » (Op. cit., p. 127).

M. Despagnet raisonne de même. Il tend à confondre les dettes gagées et les dettes locales, qui répondent d'après lui aux mêmes besoins et doivent être traitées pareillement. « S'agit-il de dettes que l'on considère, au point de vue international, comme hypothéquées sur une fraction du territoire d'un pays, c'est-à-dire de dettes contractées dans l'intérêt particulier de cette fraction, par exemple pour des travaux publics qui lui sont propres, ou bien de dettes locales à la charge des personnes morales administratives de cette portion du territoire ? Ces dettes restent à la charge du territoire cédé et, en vertu d'une sorte de droit de suite, passent avec ce territoire à l'État qui se l'incorpore. » (Op. cit., p. 123.)

L'analogie peut paraître assez séduisante : les arguments sont sans réplique en ce qui concerne les dettes locales. Veut-on y assimiler les dettes gagées ? On est tenu d'admettre, à leur sujet, les mêmes arguments.

Dans cette voie, M. Piedelièvre s'est engagé plus avant. L'éminent professeur ne distingue plus ces deux catégories de dettes : il parle de l'une et prétend la désigner sous le nom de l'autre.

Il cite, en effet (op. cit., pp. 132-133) : « les dettes spé-

ciales, propres aux pays annexés, c'est-à-dire celles qui ont été contractées dans leur intérêt exclusif et qui, semblables à nos dettes départementales ou communales, ne sont pas tombées dans le passif de l'État. » Et il poursuit : « La langue diplomatique les appelle « dettes hypothéquées », à raison de leur destination particulière. Ces dettes, l'État annexant doit certainement les prendre à sa charge, ou au moins les faire supporter par les provinces qu'elles grèvent spécialement ; en tout cas l'État cédant n'a plus à les acquitter. »

Quoi qu'on puisse penser d'une telle confusion, on ne peut qu'être frappé de l'accord qui semble régner entre les auteurs en cette matière : notre adage latin est admis sans discussion.

Est-il permis de supposer qu'aucun de ces juristes n'ait personnellement réfléchi à cette question et que tous aient sans effort reproduit ce que leur enseignait une véritable tradition ? Une telle idée passerait pour impertinente. Cependant quel empressement unanime à citer le maître allemand, Bluntschli.

Le professeur d'Heidelberg a écrit : « S'il s'agit de dettes hypothécaires ou foncières, elles seront adjugées à l'État qui obtient les immeubles affectés au service de la dette. » (Op. cit., p. 86.) Et depuis plus d'un demi-siècle, il semble qu'il ne soit plus possible de traiter ce sujet sans se référer à son opinion, que l'on cite, approuve et commente en quelques mots.

Bluntschli a dû réfléchir et l'on enregistre ses conclusions, que l'on se garde de contrôler.

N'est-ce pas l'occasion de rappeler cette appréciation de Hall, rapportée par Keith (op. cit., p. 58) : « La matière des successions d'États est l'une de celles où les auteurs en droit international ne sont généralement pas satisfaisants. Ils sont incomplets et ils tendent à se copier les uns les autres. »

Toutefois un éminent juriste, M. Politis, n'a cité Bluntschli que pour le critiquer et rompre avec la tradition.

M. Politis indique donc la pensée du professeur allemand, mais il ajoute très nettement : « Nous n'admettons pas cette dernière solution et nous sommes d'avis qu'il ne faut pas faire de distinction entre les dettes hypothécaires et les dettes chirographaires. » (Op. cit., pp. 113-114.)

Opinion très originale alors et qui a eu, depuis, très peu d'adeptes.

Il ne se contente d'ailleurs pas de formuler clairement son avis, il l'explique : « Il est bien certain que les hypothèques consenties restent valables et que les créanciers peuvent suivre leur gage partout où il passe, mais cela ne signifie nullement que le possesseur des biens hypothéqués doive supporter définitivement et sans recours ces dettes hypothécaires. Il nous semble que dans la répartition on doit tenir compte de l'existence des hypothèques et procéder de façon à ce que le possesseur des biens hypothéqués n'ait à supporter définitivement dans la dette garantie que sa part proportionnelle aux impôts payés par le territoire qui lui est attribué. »

Ce passage ne laisse place à aucune ambiguïté. Mais il ne contient que des affirmations et aucune ombre de preuve. M. Politis croit, mais il ne raisonne pas ; ou du moins s'il raisonne, il ne nous communique pas ses arguments.

Or il nous paraît certain non seulement que l'opinion de M. Politis est la meilleure, mais encore qu'elle peut être étayée par des raisons très solides.

Sans doute, considéré en lui-même, le principe *Res transit...* peut ne pas sembler injuste. Mais combiné avec un partage des dettes non gagées en proportion des revenus, il conduit directement à une flagrante iniquité.

La vie financière d'un État n'est pas une chose simple. Certain jour, il ne peut se procurer les fonds nécessaires à la construction de telle route ou voie ferrée dans l'une de ses provinces qu'en émettant spécialement un emprunt qui sera gagé. Mais une autre fois, un emprunt général et non gagé aura fait rentrer dans ses caisses tout ce qu'il faudra pour la création, dans une autre province, d'une route ou voie ferrée semblable. Et même ne peut-il arriver

que pour doter une troisième province d'une pareille voie, il soit amené à se servir partiellement d'un reliquat du produit d'un ancien emprunt non gagé et partiellement des fonds provenant d'un emprunt spécial et gagé ?

Ces complications, et d'autres plus grandes, sont constantes ; on paraît les oublier trop souvent.

Dans ces conditions, si les emprunts généraux et non gagés sont répartis en proportion des revenus, tandis que les emprunts hypothéqués suivent le sort des biens sur lesquels ils sont gagés, certains États seront nécessairement avantagés au détriment des autres : ce seront ceux qui auront incorporé des provinces où il se trouvera par hasard que les ouvrages d'art auront été construits principalement avec le produit des emprunts non gagés. De ces emprunts ils ne supporteront qu'une partie proportionnelle à leurs revenus. Au contraire les États où des emprunts gagés auront servi à l'établissement des mêmes ouvrages d'art, subiront la charge intégrale de ces emprunts gagés et, en outre, une part, proportionnelle à leurs revenus, des emprunts non gagés qui auront été particulièrement utiles à des provinces étrangères.

On admet pour le partage des dettes non gagées un principe que nous pouvons traduire ainsi : d'une manière générale, tout emprunt a servi à toutes les provinces de l'État démembré. Et lorsqu'il s'agit de répartir les dettes gagées on vient affirmer qu'il y a lieu de rechercher à quelle région chaque emprunt a été principalement profitable. N'y a-t-il pas entre ces deux principes quelque contradiction ?

Il semble choquant, dit-on, qu'un État puisse être appelé à supporter partiellement la charge d'un emprunt dont le produit a été utilisé à l'installation d'une voie ferrée dans un autre État : si choquant que cela soit, il faut s'y résigner ; on ne peut l'éviter, par suite de l'enchevêtrement des emprunts et de l'absence de spécialisation des deniers publics.

Encore ne faut-il pas ajouter à cette charge partielle qui pèserait indûment sur l'État considéré la charge totale des emprunts gagés sur son territoire.

On fait intervenir un principe spécial aux dettes gagées pour essayer de créer plus de justice. Et l'on est amené au résultat inverse : il serait préférable de s'en tenir à la situation antérieure au démembrement et exprimée dans l'état des impôts.

Cela est si vrai que, pour atténuer l'iniquité commise en adoptant l'adage *Res transit...*, on a été conduit à fausser complètement la notion de dette gagée.

II. — De l'essence des dettes gagées.

Un certain nombre d'emprunts, émis par l'Autriche ou la Hongrie, étaient gagés sur des chemins de fer. D'autres l'étaient sur des biens immeubles d'État, de nature extrêmement variée : sur des travaux publics, tels que « Portes de fer », quais ou voies de communication ; sur des mines de sel, ou des magasins généraux ; ou encore sur des lycées ou diverses constructions.

De tous ces emprunts, quels étaient donc les caractères distinctifs ? Qui permet d'affirmer que tel emprunt est gagé et tel autre ne l'est pas ? Quelle est l'essence d'une dette publique gagée ?

Empressons-nous de dire qu'il n'y a jamais « gage » et qu'il ne peut y en avoir : un bien appartenant à l'État ne saurait être mis en gage. Cette opération juridique suppose la possession par le prêteur, et il est évident que cela est irréalisable ; on ne conçoit pas des obligataires prenant matériellement possession d'une ligne de chemins de fer !

Le terme de « dettes gagées », dont l'usage est couramment admis, est donc tout à fait impropre.

S'il n'y a gage, peut-on concevoir qu'il y ait hypothèque ?

Examinons un cas typique où il semble que l'hypothèque existe pleinement : celui des obligations émises par la Société autrichienne-hongroise privilégiée des chemins de fer de l'État et prises en charge par le Gouvernement lors du rachat des réseaux.

Ces obligations ont été inscrites sur le livre foncier des chemins de fer : en Autriche, conformément à la loi du

19 mai 1874, et en Hongrie, en vertu de la loi LXI de 1881 (1^{er} juin 1881), qui modifie et complète la loi I de 1868.

Les lois et conventions de rachat n'ont pas modifié le droit hypothécaire : l'inscription sur le livre foncier n'a pas été rayée.

L'article 5 de la loi autrichienne de 1874 fixe ainsi l'étendue de l'hypothèque : « La ligne faisant l'objet d'une inscription sera considérée comme une « unité » au point de vue du livre foncier. Cette unité comprend également tout le matériel possédé par l'entreprise et notamment :

« 1^o Celui destiné à l'établissement et à la conservation de la ligne, pour autant qu'il est utilisé sur l'emplacement même de la voie ;

« 2^o Celui affecté à l'exploitation de la ligne, à savoir :

« *a*) Celui qui est attaché matériellement à l'exploitation ;

« *b*) Celui qui est destiné à un emploi continu sur place ;

« *c*) Tout autre matériel affecté au trafic ou d'une autre façon à l'exploitation. »

L'article 3 de la loi hongroise de 1881 dit notamment dans le même sens :

« Sur le livre foncier central des chemins de fer et canaux sont à inscrire tous les biens réels de l'entreprise ou de ses dépendances qui sont nécessaires pour l'établissement et le maintien de l'entreprise... »

Dans ces conditions, l'obligataire ne pouvait-il croire raisonnablement qu'il jouissait d'un véritable droit d'hypothèque sur la ligne et ses dépendances ? Il le pouvait sans aucun doute, tant qu'aucune difficulté ne survenait et que le service de ses titres était régulièrement effectué, c'est-à-dire tant que le droit d'hypothèque demeurait théorique.

Mais s'il était arrivé qu'il eût à jouer pratiquement par suite d'une défaillance du Gouvernement autrichien, on se serait heurté à de tels obstacles politiques et même juridiques qu'il eût fallu y renoncer : nous pensons qu'il est impossible au créancier, dans quelque législation que ce

soit, de se faire payer par réalisation du bien hypothéqué, si ce bien présente un caractère d'utilité publique.

Or sans droit de saisie, il n'y a pas d'hypothèque.

Ainsi les dettes publiques dites « gagées » ou « hypothéquées » ne sont à proprement parler, ni gagées ni hypothéquées : le gage suppose la possession par le créancier, l'hypothèque nécessite la possibilité de saisir et réaliser le bien ; et cette possession et cette possibilité sont également incompatibles avec les caractères juridiques du domaine de l'État.

Est-ce à dire que ces dettes gagées sont en fait assimilables aux dettes non gagées ? Cela ne peut être évidemment : il faut que les créanciers gagistes aient plus de droits que les autres, sinon l'émission d'emprunts dits gagés serait une véritable duperie.

Ce que l'on appelle « gage » en matière d'emprunts publics n'est autre chose, en dernière analyse, qu'un privilège sur certains revenus de l'État : les détenteurs de titres d'emprunts gagés sur des lignes de chemins de fer ont ainsi un droit spécial sur les produits de l'exploitation de ces lignes.

Il n'est pas nécessaire qu'il y ait affectation effective et constante de tels revenus au service de tels emprunts. Ainsi l'ancien Gouvernement autrichien ne faisait aucun prélèvement spécial ni sur les revenus des salines ni sur ceux des chemins de fer hypothéqués : il assurait le service de ses dettes gagées par des prélèvements sur ses ressources générales.

Mais en cas de défaillance de l'État, les créanciers gagistes doivent être payés, de préférence à tous autres, sur les revenus qui leur ont été expressément affectés lors de l'émission de l'emprunt. Il en résulte que ces créanciers, bien qu'ils n'aient exactement ni gage ni hypothèque, ont néanmoins des droits qui leur confèrent une situation privilégiée.

La conception normale des dettes publiques gagées est donc que le produit de telle industrie d'État soit affecté au paiement des annuités de tel emprunt.

Les articles 203 (1) et 186 (1) des traités semblent d'abord admettre cette conception courante : il est parlé dans le premier alinéa de « la dette... spécialement gagée sur des chemins de fer, des mines de sel ou d'autres biens ».

Mais par un raisonnement original, les auteurs des traités ont cru bon de ne pas s'en tenir à cette conception des dettes gagées ; ils ont voulu l'étendre ; ils en ont élargi le cercle pour y faire entrer toute une série d'emprunts pour lesquels cependant aucun texte de loi ou de convention ne contenait une clause constitutive de gage.

Désirant faire supporter par l'État cessionnaire du gage la charge totale de l'emprunt hypothéqué, ils ont été amenés à adopter les mêmes règles en ce qui concerne des biens ne servant de gage à aucun emprunt, mais créés grâce au produit de telle émission qui, n'étant pas gagée, fut néanmoins effectuée en vue de la construction de ce bien.

« Seront considérées comme dettes gagées », est-il écrit dans le quatrième alinéa, « les engagements de payer pris par l'ancien Gouvernement autrichien (hongrois), et relatifs à l'achat de lignes de chemins de fer ou de propriétés de même nature. »

Ainsi à la conception normale de la dette publique gagée, une conception toute différente est ajoutée dans le quatrième alinéa des articles 203 (1) et 186 (1) : on considère qu'une dette est gagée non seulement lorsque le produit de telle industrie d'État sert à payer les annuités de tel emprunt (conception normale), mais quand le produit de tel emprunt a servi à créer telle industrie d'État (conception des traités).

Il est évident que ces deux définitions sont discordantes. Il nous paraît certain que la première est juste, parce qu'elle correspond à la réalité juridique des engagements pris par les États. Quant à la seconde, elle comprend à tort des dettes qu'on a universellement coutume de considérer comme des dettes non gagées.

Aussi bien la notion des dettes gagées admise dans le quatrième alinéa devait-elle nécessairement susciter de réelles difficultés d'interprétation et d'application.

Sans doute il ne pouvait y avoir matière à discussion en ce qui concernait les emprunts non gagés mais spécialement et entièrement affectés à la création de tel bien déterminé : ces emprunts devaient être, en vertu des stipulations du quatrième alinéa, considérés comme dettes gagées et traités comme telles. Ainsi l'emprunt émis par le Gouvernement autrichien le 11 avril 1913 (capital nominal : 122.800.000 marks allemands) n'était pas gagé ; mais comme il était reconnu que le produit en avait été entièrement affecté à des investissements dans les chemins de fer de l'État, on devait appliquer les clauses du quatrième alinéa.

Le cas inverse était peut-être un peu plus délicat : si la dette non gagée mais spécialement affectée devait être considérée comme gagée, pouvait-on tenir pour non gagée une dette gagée mais non spécialement affectée ? Ce point a été discuté en fait : on voit jusqu'à quelles questions, en apparence absurdes, l'assimilation fantaisiste des traités a pu conduire certains États. Il s'agissait des bons des salines, pour lesquels il y avait eu constitution explicite de gage, mais dont le produit n'avait pas été employé pratiquement à l'aménagement des salines. Or la définition du quatrième alinéa ne leur était pas applicable : il n'y avait pas affectation spéciale. Mais la définition du premier alinéa, qui correspondait à la conception normale, les faisait rentrer dans la catégorie des dettes gagées du seul fait qu'un gage avait été légalement constitué.

Pour ces deux cas, les stipulations des traités étaient encore relativement claires. Mais des difficultés plus sérieuses devaient être soulevées et faire apparaître les injustes conséquences des principes admis dans les traités.

Ainsi les emprunts dont le produit avait servi à l'achat de lignes de chemins de fer devaient être assimilés à des dettes gagées, parce qu'ils auraient été particulièrement profitables à telle ou telle région : mais le même raisonnement n'était-il pas également valable en ce qui concernait les obligations 4 % amortissables qui avaient été émises pour le dégrèvement du sol ? et aussi les obligations 4 1/2 %

émises au profit des villes et des communes pour les dédommager de l'abolition des droits sur les boissons ? Or on ne pouvait leur appliquer les clauses du quatrième alinéa, qui ne concernait expressément que « les engagements de payer... relatifs à l'achat de lignes de chemins de fer ou de propriétés de même nature ».

Les traités assimilent donc aux dettes gagées les emprunts émis pour la création ou l'achat d'un bien déterminé, à l'exclusion de ceux qui ont été émis dans l'intérêt des services économiques d'une région mais sans qu'il y ait un bien matériel à créer ou acheter. Et cependant, dans les deux cas, il y a égale localisation de la dette. Il est absolument illogique de ne pas leur appliquer un traitement identique.

Le Gouvernement hongrois semble avoir conduit le raisonnement beaucoup plus loin : il paraît avoir demandé que l'on déduise de ses emprunts non gagés la partie qui a servi à l'achat de lignes de chemins de fer ou de propriétés de même nature et que l'on classe cette partie dans les dettes gagées. Ce n'était que justice, si l'on admettait le système des traités. Mais c'était irréalisable.

Il était d'abord difficile d'opérer exactement la discrimination entre les différentes natures d'utilisation du produit des emprunts. Il était surtout impossible, du point de vue des porteurs, d'admettre ce raisonnement qui aurait conduit à effectuer des classements arbitraires dans un ensemble de titres uniformes.

Cette critique est, croyons-nous, la plus grave que l'on puisse objecter aux termes des articles 203 (1) et 186 (1). Elle peut être résumée ainsi : le principe *Res transit...* n'était pas nécessairement injuste si on avait pu l'étendre, non seulement aux dettes gagées et, comme il est dit dans le quatrième alinéa, aux dettes non gagées spécialement affectées à l'achat ou à la création d'un bien — mais encore aux dettes non gagées entièrement affectées à telle province, en général, et aussi aux parties des emprunts non gagés ayant servi à la construction de tel bien ou à l'aménagement de tel service, et comme on ne peut concevoir que le

produit d'un emprunt n'ait pas été finalement utilisé pour un ou plusieurs objets précis, à toutes les dettes non gagées.

Or cette application générale du principe *Res transil* était en fait impossible : elle a été limitée aux dettes gagées et à une partie des dettes non gagées. Et l'on a admis un principe très différent pour l'autre partie des dettes non gagées.

Ces deux principes étaient inconciliables : leur application simultanée a provoqué de nombreuses et graves injustices.

La logique et l'équité voulaient que, faute de pouvoir appliquer intégralement et dans tous les cas le principe *Res transil*, on l'abandonnât entièrement et que l'on partageât toutes les dettes, gagées ou non gagées, en proportion des revenus : c'était pratiquement possible et à tous les points de vue il eût été bien préférable de n'admettre pour toutes les dettes qu'un seul et même principe de répartition.

III. — Du transfert des biens d'État.

A ces principales objections, on a cru pouvoir répondre par un argument nouveau et particulièrement intéressant.

On a prétendu que du fait des traités, les différents États successeurs ou cessionnaires recevaient des biens de toute nature de l'Autriche ou de la Hongrie : immeubles, forêts, voies ferrées, etc... Or, ces biens devaient être payés par le cessionnaire au cédant. Si, sur l'un de ces biens, un emprunt avait été gagé, ou si un autre emprunt, sans être gagé, avait été émis spécialement en vue de la création de ce bien, le cessionnaire prenant à sa charge le service de ces emprunts en déduisait le montant de la somme qu'il devait pour le transfert du bien.

Soit une propriété appartenant à l'Autriche jusqu'en 1918 et dévolue dans le traité à la Tchéco-Slovaquie par exemple. Supposons que la valeur de cette propriété soit de un million de couronnes et qu'elle ait été affectée

comme gage à un emprunt de quatre cent mille couronnes. Au lieu d'être débitrice à l'égard de l'Autriche du montant global de un million, la Tchéco-Slovaquie ne devra à l'Autriche que six cent mille et assurera le service de l'emprunt de quatre cent mille.

Et l'on s'empresse d'en conclure que le système des traités, en ce qui concerne les dettes gagées, est ainsi parfaitement justifié.

Peut-être y a-t-il lieu, pourtant, de revoir le postulat qui sert de fondement à toute cette déduction : est-ce donc une vérité évidente que l'État cessionnaire doive payer à l'État cédant le prix des biens publics qui lui sont transférés ?

Cette obligation de l'État cessionnaire est formellement prévue dans l'article 208 de Saint-Germain et l'article 191 de Trianon.

Il est dit en effet : « La valeur des biens et propriétés acquis par les différents États, l'Autriche (la Hongrie) exceptée, sera fixée par la Commission des réparations pour être portée au débit de l'État acquéreur et au crédit de l'Autriche (la Hongrie) ».

Ces clauses sont très nettes. Mais il semble qu'elles sont en contradiction avec la doctrine, bien qu'à vrai dire très peu d'auteurs aient étudié la question.

L'avis de M. Piedelièvre paraît ne pas s'accorder avec la thèse admise dans les traités ; il écrit : « Les chemins de fer forment aujourd'hui une des branches les plus importantes du domaine public des nations : à ce titre, ceux qui sont construits sur le territoire annexé, devraient toujours être acquis à l'État annexant ». (op. cit. p. 136).

M. Cabouat précise davantage : « au sujet de l'acquisition des chemins de fer par l'État annexant... s'il s'agit d'une ligne de chemins de fer exploitée par l'État démembré, et sur laquelle il possède un droit plein et entier... il est bien certain que l'État annexant ne doit pas plus d'indemnités de ce chef, qu'il n'en doit à l'occasion des routes ou cours d'eau... » (op. cit. p. 170).

Et il nous semble que la thèse de M. Cabouat est préférée.

nable à celle des traités : le transfert des biens d'État nous paraît devoir être effectué gratuitement.

Ce serait, d'abord, beaucoup plus équitable au point de vue des États cessionnaires. Pour ne pas s'en rendre compte, il faut méconnaître les réalités économiques. Un immeuble a été construit par l'ancienne Autriche sur un territoire qui est devenu polonais : qui nous permet de dire que ce n'est pas avec les deniers payés par des Polonais, que cet immeuble a été édifié? Et dans ce cas, de quel droit exigerions-nous un nouveau paiement des mêmes contribuables pour les mêmes biens?

Sans doute on déduit des versements demandés, le montant des dettes gagées et d'une partie des dettes non gagées. Mais on ne déduit absolument rien si l'immeuble a été construit et aménagé grâce au produit, non des emprunts, mais des impôts.

Il semble qu'on ait oublié l'existence des impôts ou qu'on ait cru que jamais ces impôts ne servent à créer ou entretenir des biens d'État.

Ne serait-il pas plus simple et aussi plus conforme à la réalité, de considérer qu'aucune région de l'ancienne Autriche-Hongrie n'était avant le démembrement particulièrement favorisée au point de vue financier, et que toutes payaient leurs impôts en proportion de leurs revenus, et que le produit de ces impôts, après avoir couvert les dépenses ordinaires et communes de l'État, était utilisé d'une manière équitable pour la prospérité de chaque province? Et s'il en est ainsi, nous en concluons que les biens d'État sont également répartis sur tout le territoire de l'ancienne monarchie et que, la charge des impôts étant répartie de même, on peut croire qu'approximativement la valeur des biens d'État situés dans telle région correspond à la part des impôts que les habitants de cette région ont dû supporter.

On pourrait faire le même raisonnement en ce qui concerne les emprunts, et il serait aussi juste.

On peut donc admettre que, tout étant compensé, ce sont les habitants de la Tchéco-Slovaquie par exemple

qui ont construit et entretenu de leurs deniers, soit par des impôts, soit par des emprunts, les biens d'État qui se trouvent sur leurs territoires.

Il est ainsi absolument contraire à l'équité et au bon sens d'exiger de l'État cessionnaire un nouveau paiement de ces biens.

L'injustice est peut-être encore plus flagrante si l'on examine la situation de l'État cédant : l'Autriche ou la Hongrie.

En droit, il nous paraît évident que si l'on admet la thèse autrichienne suivant laquelle l'Autriche actuelle est née du démembrement de l'ancienne Autriche au même titre que tous les autres États successeurs, il est illogique de prétendre que ces États successeurs reçoivent de l'Autriche actuelle les biens d'État et qu'ils ont à lui en verser le prix. D'après cette thèse l'ancienne Autriche qui seule aurait transféré ses immeubles aux États cessionnaires n'existerait plus : l'Autriche actuelle aurait exactement les mêmes droits que les autres États cessionnaires et aucun droit en sus.

Mais nous avons réfuté cette thèse dans sa généralité : elle nous semble tout à fait inadmissible. Nous pensons au contraire, comme nous l'avons montré dans notre Introduction, que l'Autriche actuelle n'est pas une autre personne que l'ancienne Autriche. Il semble donc que les biens d'État sont ainsi transférés par l'Autriche, telle qu'elle existe encore actuellement, aux autres États, qui sont ses successeurs ou cessionnaires directs.

Cela est certain. Cependant il ne s'ensuit pas que l'Autriche doit être créditée de la valeur de ces biens. Pour reprendre la pensée de M. Cabouat, elle transmet gratuitement les routes, les fleuves, les canaux, elle doit transmettre de même les chemins de fer, les forêts, les immeubles. Elle est dessaisie de sa souveraineté sur certains territoires, elle doit abandonner nécessairement les attributs et les annexes de cette souveraineté.

Aussi bien, comment admettre, en fait, que les habitants des provinces allemandes et des provinces magyares

aient maintenant à recevoir le prix de certains biens qui ont été édifiés sur le territoire d'autres provinces, grâce au budget général de toute l'ancienne monarchie? Ces habitants n'ont certes pas payé plus d'impôts proportionnellement à leurs revenus; ils n'ont pas été relativement moins favorisés en ce qui concerne les établissements et services publics.

Pourquoi, donc, toucheraient-ils le prix d'immeubles sur lesquels ils n'ont assurément pas plus de droits que leurs voisins?

Nous ne pouvons considérer ces versements que comme un enrichissement sans cause pour l'Autriche et pour la Hongrie.

Et que de complications pratiques devaient surgir!

Nous en trouvons l'écho dans un supplément intéressant de l'*Agence Économique et Financière*, du 2 mai 1925 : il y est question des forêts de l'État en Croatie-Slavonie et Voïvodina. On y rappelle tout d'abord combien est contestable du point de vue juridique la décision des traités : « En effet, les ponts, par exemple, ont déjà une fois été payés par les contribuables de la région ». On y signale surtout les difficultés que devait rencontrer le Comité spécial de la Commission des Réparations pour l'évaluation des forêts : « Ainsi, entre l'estimation des experts yougoslaves et celle du Gouvernement hongrois, il existe une différence de 240.678.579 couronnes-or, soit près de quatre fois le total de l'estimation la plus faible ».

Ces complexités pratiques et ces injustices n'auraient peut-être pas échappé, a-t-on dit, aux auteurs des traités, mais ils auraient passé outre, désirant faire participer dans une certaine mesure tous les États successeurs ou cessionnaires aux réparations dues par l'Autriche et la Hongrie.

En effet il est dit expressément dans les articles 208 et 191 : « La valeur des biens et propriétés acquis par les différents États... sera... portée au débit de l'État acquéreur et au crédit de l'Autriche (la Hongrie), à valoir sur les sommes dues au titre des réparations. »

L'examen approfondi de ce nouvel argument nous entraînerait beaucoup trop loin de notre sujet : nous ne voulons qu'indiquer comment la question du partage des dettes se rattache à celle des réparations. Et nous nous bornerons à signaler l'indignation de M. Penesco : « Cela signifie », écrit-il à propos de cet article 208, « que les réparations dues par l'Autriche actuelle, en vertu de sa responsabilité principale dans la guerre, sont payées en réalité par les États cessionnaires de territoires. C'est ainsi que non seulement la population délivrée, mais encore celle de l'État annexant auront à supporter la charge qui, selon la logique la plus élémentaire, incombait naturellement à l'Autriche actuelle ». (op. cit. p. 100).

Cette indignation nous semble parfaitement justifiée.

Tant au point de vue du transfert des biens qu'à celui du partage des dettes gagées, on a voulu bouleverser complètement la situation respective des diverses provinces avant le démembrement ; cette situation était, par l'effet des années, équilibrée et à peu près équitable ; on a rompu l'équilibre et créé des injustices.

Il eût été, à tous égards, bien préférable de s'inspirer de la répartition des charges pour partager toutes les dettes et de respecter intégralement la répartition des biens, telles que ces répartitions existaient en fait avant le démembrement entre les différentes régions de l'ancienne Monarchie.

IV. — Formalités prévues par les traités.

Il est très peu question dans les traités de Saint-Germain et de Trianon des moyens de réalisation pratique en ce qui concerne les dettes gagées : quelques mots seulement dans les articles 203 (1) et 186 (1), alors qu'une annexe spéciale et particulièrement développée est consacrée à ce même sujet pour les dettes non gagées.

C'est que dans cette matière deux cas seulement peuvent se présenter : l'un a pu sembler aux auteurs des traités

trop simple pour nécessiter des commentaires détaillés, et l'autre leur a paru peut-être si complexe qu'ils ont laissé à la Commission des Réparations le soin de trouver des solutions pratiques.

Le premier est celui d'un emprunt gagé pris en charge en totalité par un seul État successeur ou cessionnaire. Dans ce cas, les formalités sont nulles. Cet État devra assurer entièrement le service de l'emprunt, à l'égard de tous les porteurs, quelle que soit leur nationalité, et quel que soit le lieu où leurs titres se trouvent détenus. Et les porteurs n'auront plus de recours contre aucun autre État.

Ni estampillage, ni échange : les anciens titres continueront à circuler. Il y aura purement et simplement un changement de débiteur.

Beaucoup plus complexe est le cas où le bien donné en gage est situé sur des territoires répartis entre plusieurs États successeurs ou cessionnaires : la dette gagée est partagée entre les États, et des difficultés pratiques surgissent.

A un seul débiteur, plusieurs sont substitués.

Le gage est morcelé.

Et il est stipulé dans les articles 203 (1) et 186 (1) : « Au cas où le présent traité aurait pour conséquence de répartir ces biens entre plusieurs États, la fraction située sur le territoire de l'un d'eux garantira la part de la dette assumée par ledit État, à l'exclusion de toute autre part de la dette ».

On chercherait vainement dans le texte des traités d'autres indications sur la réalisation pratique de ce partage des dettes gagées.

Or, un dilemme ne peut être évité : ou l'on fractionnera les titres, et c'est très peu pratique et très onéreux ; ou l'on créera plusieurs catégories de porteurs et c'est parfaitement injuste.

Ce dilemme ressort des traités : il reste posé.

De toutes façons, il pouvait alors sembler difficile, à s'en tenir aux termes des traités et attendu que l'emprunt

et le gage se trouvent également partagés, de conserver à tous les créanciers l'intégralité de leurs gages.

Et pourtant telle aurait pu être la seule excuse au régime d'exception adopté pour le partage des dettes gagées.

CHAPITRE III

DEUXIÈME EXCEPTION :

EMPRUNTS ÉMIS PENDANT LA GUERRE

Le premier paragraphe des articles 203 du traité de Saint-Germain et 186 du traité de Trianon traite du partage des dettes gagées, et le deuxième paragraphe des mêmes articles est consacré à la répartition des dettes non gagées : mais dans l'un et dans l'autre, il est dit expressément qu'il ne s'agit que de la dette « telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914 » — de la dette d'avant-guerre.

La question des emprunts émis pendant la guerre fait l'objet d'autres articles — les articles 205 du traité de Saint-Germain et 188 du traité de Trianon — dont les dispositions sont tout à fait spéciales. Contrairement aux dettes d'avant-guerre non gagées, ces dettes de guerre n'ont pas été réparties entre toutes les provinces de l'ancien État d'Autriche-Hongrie, comme elles se trouvaient l'être en fait avant le démembrement.

Les solutions admises en ce qui concerne les dettes de guerre constituent donc, après les règles fixées pour le partage des dettes gagées d'avant-guerre, une seconde exception.

Les dispositions des articles 205 et 188 sont-elles mieux fondées que celles du premier paragraphe des articles 203 et 186? On en doit rechercher la justification à deux points de vue : celui des États débiteurs et celui des créanciers.

I. — Des États débiteurs.

Les auteurs des traités ont dû se demander s'il était équitable de faire supporter partiellement, par tous les

États successeurs ou cessionnaires, la charge des emprunts émis par les anciens gouvernements autrichiens et hongrois pendant la guerre et en vue de la guerre.

La question avait déjà été posée et plusieurs fois discutée, d'une façon générale, par les juristes. Il s'agissait de savoir si, en principe, un État cessionnaire doit être tenu d'assumer une partie de la dette contractée par l'État cédant pour lutter contre lui. Et les auteurs n'étaient pas d'accord.

M. Despagnet répondait affirmativement ; et il donnait à l'appui, dans son « Cours de droit international public » (N^o 97, pages 124 et 125), des arguments intéressants et un exemple. Nous ne suivrons pas ici l'éminent professeur dans le détail de l'affaire de Cuba : peut-être les dettes de l'Espagne provenaient-elles bien de ses dépenses pour lutter contre les Cubains ; peut-être aussi les États-Unis ont-ils abusé de ce prétexte pour rejeter toute participation aux dettes espagnoles. Nous ne retiendrons que cette affirmation de M. Despagnet : « L'Espagne, légitime souveraine de l'île, avait le droit de considérer comme utiles pour celle-ci les dépenses faites afin de la maintenir sous sa protection politique », et cette déduction qu'en conséquence Cuba devait supporter une partie des charges de guerre de l'Espagne.

Disons-nous donc que, par exemple, les Magyars de Hongrie avaient le droit de considérer comme utiles pour les Roumains de Transylvanie les dépenses faites pour lutter contre les Roumains de Roumanie ? Et en déduirions-nous qu'il est juste que ces Roumains aident ces Magyars à assurer le service des emprunts de guerre hongrois ?

M. Despagnet ne nous permet pas de raisonner autrement ; car il nous met expressément en garde contre une opinion contraire qui « ouvre la voie à toutes les contestations sur le caractère utile des dépenses faites par le pays démembré pour la portion qui est détachée de lui ; elle favorise les solutions les plus arbitraires et les plus iniques ».

Et pourtant, quoi qu'en ait dit M. Despagnet, cette

opinion contraire, si « arbitraire » et si « inique » soit-elle, a été émise par plusieurs auteurs.

M. Jèze l'a exprimée en cette formule particulièrement nette : « Un État annexant n'est pas tenu juridiquement de payer les dettes de guerre contractées par l'État annexé pour soutenir la lutte contre l'État annexant » (op. cit. p. 326).

La même thèse a été soutenue par l'auteur anglais Keith. Dans sa critique de la théorie de la succession entre États à titre universel, il a montré que l'une des conséquences de cette théorie est l'obligation qui incombe à un État annexant de supporter une partie des dettes de guerre de son ancien ennemi, et il a qualifié cette obligation d'« absurdité ». (op. cit. p. 60). Et, dans une énumération très probante, il a souligné l'« absurdité » de contraindre le vainqueur à payer le prix des canons qui ont été achetés pour tirer sur ses propres troupes, à payer la solde des armées qui ont lutté contre lui, etc... (op. cit. p. 59).

Si l'on fait siennes les idées de Keith, on ne peut admettre que les États successeurs ou cessionnaires, autres que l'Autriche et la Hongrie, aient à assumer une part si minime soit-elle des dettes de guerre autrichiennes ou hongroises.

En cette matière, la doctrine était donc particulièrement divisée : une thèse dont les conséquences étaient qualifiées d'« iniques » par M. Despagnet ; la thèse contraire taxée d'« absurdité » par M. Keith.

Entre les deux, les négociateurs des traités de Paix devaient choisir.

Des articles 205 du Traité de Saint-Germain et 188 du Traité de Trianon, nous pouvons dégager les principes de la solution qu'ils ont adoptée. En premier lieu, l'Autriche (la Hongrie) doit supporter seule « la charge de la part de « dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien » (hongrois) qui... était la propriété des ressortissants ou « des gouvernements des États autres que les États « auxquels un territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise se trouve attribué ». En second lieu, les États

successeurs ou cessionnaires autres que l'Autriche (la Hongrie) « ne seront tenus d'aucune obligation à raison de la dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), en quelque lieu que se trouvent les titres de cette dette, mais ni les Gouvernements de ces États ni leurs ressortissants ne pourront, en aucun cas, exercer de recours contre d'autres États, y compris l'Autriche (la Hongrie), pour les titres de dette de guerre dont eux-mêmes ou leurs ressortissants sont les propriétaires ».

Du seul point de vue des États débiteurs, la solution des traités nous paraît peut-être complexe, mais très nette : responsabilité de l'Autriche et de la Hongrie pour partie de leurs dettes de guerre ; aucune responsabilité à la charge des autres États successeurs ou cessionnaires.

Toutefois cette solution a eu des interprétations diverses et même diamétralement opposées.

M. Penesco qui dans sa thèse témoigne d'une grande sympathie pour les États vainqueurs de l'Europe Centrale, résume en ces termes son analyse de l'article 205 du traité de Saint-Germain : « Quant à la dette de guerre, nous avons prouvé qu'elle est supportée d'une façon égale par tous les États annexants ou nés du démembrement de la Monarchie, et non seulement par l'Autriche ». (op. cit. p. 176). Cette conclusion nous paraît assez inexacte pour que nous soyons curieux de connaître le raisonnement de l'auteur. Sans doute M. Penesco admet que les traités n'imposent aucune obligation aux États successeurs ou cessionnaires autres que l'Autriche ou la Hongrie en ce qui concerne le service des titres d'emprunts de guerre détenus par leurs ressortissants. « Mais, ajoute-t-il, il est très probable qu'ils seront contraints d'assumer, en tout ou partie, cette responsabilité, car ils ne peuvent annuler les titres possédés par leurs ressortissants sans aller au-devant de sérieuses difficultés ». (op. cit. p. 167). Remarquons que M. Penesco ne raisonne que sur une « probabilité », et qu'il conclut peut-être un peu rapidement qu'il a « prouvé ».

Aussi bien les idées de M. Penesco ont-elles été reprises

par M. Jèze qui écrit à ce sujet : « En fait, ces dispositions aboutissent à mettre à la charge des États successeurs une part importante de la dette autrichienne de guerre » (op. cit. p. 342). Toutefois l'éminent professeur se garde bien de parler d'« égale » répartition ; il ne s'agit plus que d'une « part importante », mais indéterminée. En outre il cherche un exemple pour étayer son affirmation ; il le trouve : « C'est ce qui est arrivé en fait. La République tchéco-slovaque... ». C'est en effet le seul exemple qu'il puisse citer.

Aucun des autres États successeurs ou cessionnaires n'a interprété les articles 205 et 188 comme le pensaient M. Penesco et M. Jèze ; l'esprit des traités était bien conforme à la lettre : la responsabilité de l'Autriche et de la Hongrie était seule engagée en ce qui concernait les emprunts de guerre.

Un député français l'a compris et a spécialement insisté sur ce fait : nous voulons parler de M. Margaine. Dans l'éloquent discours qu'il a prononcé à la Chambre des Députés, le 26 mai 1920, M. Margaine a même été amené par sa très vive sympathie pour les Allemands d'Autriche, à trahir inconsciemment la vérité — tout comme, en sens inverse, la sympathie de M. Penesco pour les États successeurs ou cessionnaires de l'Autriche l'a conduit à des conclusions inexactes. Nous relevons en effet dans le discours du député cette phrase : « L'Autriche conserve avec la seule Hongrie la totalité de la dette de guerre ».

Il paraît assez paradoxal que M. Margaine et M. Jèze aient pu donner, des mêmes textes, des interprétations aussi opposées.

M. Margaine a sans aucun doute commis une erreur en parlant de la « totalité » de la dette de guerre. Faut-il rappeler que, sans doute, l'Autriche et la Hongrie sont seules reconnues par les traités comme responsables de ces dettes de guerre — mais non de la totalité, d'une partie seulement de ces dettes de guerre — attendu que les ressortissants des autres États cessionnaires ou succes-

seurs n'ont aucun recours contre elles en cette matière.

Malgré ces opinions contraires de M. Penesco et de M. Jèze, d'une part, de M. Margaine, d'autre part, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu d'hésiter sur le sens des clauses des articles 205 et 188. Mais il est permis de se demander si, du point de vue des États débiteurs, ces clauses sont conformes à l'équité.

Elles ont provoqué les critiques des Autrichiens et des Hongrois qui ont estimé qu'elles lésaient injustement les intérêts de leurs pays. Se ralliant à la doctrine de certains auteurs, celle de M. Despagnet par exemple, mais avec une argumentation précise et très détaillée, la délégation autrichienne à la Conférence des Préliminaires de Paix a prétendu que les dettes de guerre, comme les dettes d'avant-guerre, devaient être intégralement et également partagées.

Dans une note du 6 août 1919, la délégation autrichienne posait ainsi, très nettement, le principe de ses revendications : « Lorsqu'un Empire entier se disloque en plusieurs parties, telle l'Autriche-Hongrie, il n'existe plus aucune raison valable qui puisse justifier que les 4/5 de ses ressortissants soient, en ce qui concerne l'ensemble principal de ses engagements, déliés de toute obligation ». Cette idée est essentielle ; nous l'avons examinée dans notre Introduction et nous l'avons écartée. Il ne nous paraît pas que le démembrement ait modifié la personnalité de l'Autriche et celle de la Hongrie en matière financière ; nous ne pouvons admettre que ces deux États ne soient pas tenus de respecter tous leurs engagements ; au contraire les autres États successeurs ou cessionnaires ne nous semblent pas devoir hériter, nécessairement, d'une part proportionnelle de toutes les dettes, sans exception, de l'État démembré.

Dans cette même note, la délégation autrichienne pousse plus avant son raisonnement : elle entend démontrer qu'il est d'autant plus équitable de partager ces dettes de guerre qu'elles ont en fait profité à tous les sujets de l'ancienne Autriche-Hongrie indistinctement. « Les entre-

prises industrielles et agricoles des autres pays ayant cause ont bénéficié, avec des gains considérables, de la plus grande partie des sommes provenant des émissions de la dette de guerre : les familles des mobilisés de tous les territoires et de toutes les nationalités de l'ancienne Monarchie ont, sur ces sommes, perçu leurs allocations de subsistance ; c'est avec ces crédits également que furent couverts dans toutes les parties de l'Empire, les frais de construction de chemins de fer, de chaussées et autres ». (op. cit. p. 148).

Cette énumération est vraiment faite pour séduire : bénéfices commerciaux, allocations, travaux publics. Pourquoi faut-il qu'on se souvienne de celle de Keith qui cite principalement, en semblable matière, la solde des armées et le prix des canons ?

Aussi bien, si l'on y regarde d'un peu plus près, doit-on reconnaître que les différents points de l'énumération autrichienne sont beaucoup moins probants qu'ils peuvent le paraître : admettons-nous en effet que les emprunts de guerre du Gouvernement hongrois ont « profité » aux habitants de la Slavonie, par exemple, sous le prétexte qu'ils ont permis de verser des allocations aux familles de cette province, dont les membres étaient contraints de se battre contre leurs frères de Serbie sous les ordres des Magyars, leurs véritables ennemis ?

Et si, avec le produit de ces emprunts, des chemins de fer ou des routes d'intérêt stratégique ont été construits, ces voies n'ont certainement d'autre utilité que de faciliter les concentrations et les divers mouvements de troupes dans une guerre contre la Serbie ; à quoi donc serviraient-elles, dès lors que la Slavonie et la Serbie ne forment plus qu'un seul État ?

La délégation autrichienne a pourtant reproduit ces mêmes arguments, en les détaillant toutefois et en les complétant par d'autres, dans une note postérieure (op. cit. pp. 180 à 182). C'est une nouvelle et longue énumération qui ne comprend pas moins de sept points.

Nous connaissons le premier : « a) les États nationaux

se trouvent... en leur qualité de successeurs dans les droits de l'ancienne Autriche et dans les obligations encourues ou contractées par le gouvernement de l'ancien État, dans une situation absolument identique... » C'est toujours le même principe — inadmissible — qui est à la base de la note du 6 août 1919 et généralement de toutes les revendications de la délégation autrichienne.

Le deuxième et le troisième point semblent plus inédits : « *b*) les dettes de guerre ont les mêmes bases constitutionnelles que les dettes d'avant-guerre... *c*) la responsabilité de tous les États nationaux pour la dette de guerre résulte également de l'attitude prise avant et pendant la guerre par les différentes nations de l'ancienne Autriche... » Faut-il donc croire que Polonais, Tchéco-Slovaques, Roumains, etc... étaient étroitement unis aux Allemands d'Autriche et aux Magyars de Hongrie, que leurs représentants, nommés librement par eux, votaient librement les lois financières, que tous, en dernière analyse, aspiraient à la victoire de l'Autriche-Hongrie? Il nous paraît évident que cette argumentation autrichienne est absolument contraire à la vérité.

Néanmoins la délégation d'Autriche précise que toutes les provinces de l'ancienne Monarchie non seulement étaient d'accord en principe pour émettre des emprunts en vue de la victoire commune, mais qu'elles ont toutes, en fait, contribué au succès de ces émissions : « *d*) les emprunts de guerre ont été placés moyennant des millions de souscriptions recueillies de toutes les parties de l'ancienne Autriche... *e*) le consortium autrichien chargé du placement des emprunts de guerre se composait de 36 banques, dont 19 sont aujourd'hui de nationalité allemande-autrichienne et 17 de nationalité autre qu'allemande-autrichienne, entre elles 9 tchéco-slovaques, 4 polonaises, 3 yougo-slaves et 1 italienne ». Une telle précision est évidemment de nature à en imposer. Peut-être irait-on jusqu'à douter du loyalisme ou de l'importance numérique des irrédentistes italiens, roumains, yougo-slaves, etc... ; mais on se rappelle que dans les provinces

qui n'étaient pas « allemandes-autrichiennes » bien des fonctionnaires étaient « allemands-autrichiens », et que ces fonctionnaires ont dû souscrire aux emprunts de guerre dans « toutes les parties de l'ancienne Autriche ». Et l'on songe aussi, que les opinions politiques et les tendances ethniques des administrateurs de quelques banques, plus ou moins sous la tutelle du Gouvernement autrichien, ne devaient pas nécessairement concorder avec les opinions et les tendances des populations.

Le sixième argument de la délégation autrichienne n'est pas plus probant. Il ne nous est pas inconnu, ayant été développé une première fois dans la note du 6 août 1919 : « f) le produit des emprunts de guerre a été affecté en majeure partie à l'acquisition de biens et prestations et à l'exécution d'améliorations sur tous les territoires que les États nationaux se sont partagés. »

Enfin dans le septième et dernier point de cette énumération, il est fait appel à la doctrine : « g) notre point de vue est également soutenu par les théories du droit des gens... » Gardons-nous de croire que cet argument soit sans fondement : sans doute, on trouverait des juristes dont les raisonnements concorderaient avec la thèse autrichienne. Mais n'avons-nous pas vu combien en cette matière la doctrine est divisée ?

Cette argumentation de la délégation d'Autriche nous paraît donc inadmissible, bien qu'elle soit particulièrement serrée, précise, voire technique.

Or, il s'est trouvé un député français pour la reprendre et la renouveler à la tribune de la Chambre, et aussi, semble-t-il, pour lui retirer ce caractère de sérieuse technicité, et lui donner une allure plus éloquente peut-être, certainement plus politique. Dans ce même discours auquel nous avons déjà fait allusion, M. Margaine disait en effet :

« Quelle est donc l'origine de l'énormité de la dette de guerre ? Là-bas, comme ici, ce sont les profiteurs de guerre qui ont mis au pillage les ressources de la nation, obligée pour des raisons de sécurité de se mettre entre

leurs griffes. Ces profiteurs, croyez-le bien, n'étaient pas concentrés dans l'Autriche actuelle, il y en avait un peu partout ; on ne comprend donc pas très bien pourquoi ceux qui peuvent se réfugier dans d'autres États, en affectant un patriotisme qui pourrait bien n'être que de circonstance, n'ont plus rien à voir avec la dette de guerre ».

Nous ne doutons pas que « là-bas, comme ici », il y ait eu des « profiteurs », ni qu'ils aient eu des « griffes ».

Mais où l'honorable député ne veut voir qu'une question de classes, nous croyons plus exact de voir principalement une question de races. Et quelles que soient sur ce point les opinions de M. Margaine, nous ne pouvons penser que les éléments latins ou slaves de l'ancienne Autriche-Hongrie aient pu, dans l'ensemble, tirer un profit quelconque de ces emprunts dont le but réel et unique était la victoire de la race allemande.

Ces dettes de guerre sont des dettes de races. L'Autriche-Hongrie était dominée par deux races gouvernantes : les Germains et les Magyars. — Ce sont eux, et eux seuls, qui ont voulu cette guerre. Les emprunts ont été émis par leur seule volonté et dans leur unique intérêt, contre la volonté exprimée ou tacite et contre l'intérêt évident des races sujettes.

Et comme ces Allemands et ces Magyars sont à peu près localisés dans certaines parties de l'ancienne monarchie, nous croyons pouvoir considérer ces « dettes de races » tout simplement comme des « dettes de provinces ».

M. Jèze se sert d'un autre terme, intéressant mais inexact : « C'est pour les habitants libérés », écrit-il, « une dette de régime et non une dette d'État ».

Ces dettes seraient donc des « dettes d'État » pour les provinces allemandes et magyares (autrement l'Autriche étant désormais une République ne pourrait-elle plaider qu'elle a changé de régime tout comme la Tchéco-Slovaquie?) et ces mêmes dettes seraient des « dettes de régime » pour les provinces libérées. Mais pourquoi fait-on intervenir, en cette matière, la notion de « régime »? M. Jèze a-t-il cru voir ici une analogie qui nous échappe?

Il nous paraît en tous cas préférable de considérer ces emprunts de guerre comme des dettes de provinces, des provinces allemandes et magyares. En conséquence seules ces provinces, c'est-à-dire l'Autriche et la Hongrie actuelles, peuvent être tenues d'en assumer la responsabilité : les clauses des articles 205 et 188 sont donc, du point de vue des États débiteurs, parfaitement conformes à la justice internationale et à l'équité.

II. — Des créanciers.

Les auteurs des traités n'ont pas seulement distingué parmi les États successeurs ceux qui doivent assurer le service des emprunts de guerre. Ils ont en outre décidé que, parmi les porteurs de titres de ces emprunts, certains seraient en droit d'exiger le paiement de ce qui leur est dû, tandis que les autres n'auraient plus légalement aucun débiteur.

Ils ont créé quatre catégories distinctes de créanciers.

Dans une première catégorie : ceux qui détiennent en Autriche des titres d'emprunts de guerre autrichiens, ou en Hongrie des titres d'emprunts de guerre hongrois. Peut-être est-on surpris, en lisant les articles 205 du traité de Saint-Germain et 188 du traité de Trianon, de constater qu'à l'égard de ces créanciers aucune obligation n'est explicitement imposée à l'État autrichien ou à l'État hongrois. Les auteurs des traités auraient-ils donc entendu décharger ces États du service de ces titres?

Il est plus simple et plus logique d'admettre qu'ils n'ont même pas eu à étudier cette question. En effet, il ne s'agit dans cette première catégorie que de titres émis par l'État autrichien et détenus en Autriche, ou émis par l'État hongrois et détenus en Hongrie : ce n'est point matière de droit international. Les engagements pris par l'État d'Autriche ou de Hongrie envers ses ressortissants ne pouvaient être ni modifiés ni confirmés par les traités ; ils subsistent intégralement, malgré le silence des articles 205 et 188.

La situation imposée par les traités aux créanciers de la deuxième catégorie est, au fond, bien différente : ce sont ceux qui détiennent des titres d'emprunts de guerre autrichiens (hongrois) dans l'un des États successeurs ou cessionnaires autres que l'Autriche (la Hongrie). Ces États « ne seront », est-il dit expressément dans les articles 205 et 188, « tenus d'aucune obligation » à raison de ces dettes ; de plus ni ces États ni leurs ressortissants ne pourront exercer de recours, en cette matière, même contre l'Autriche ou la Hongrie.

Ainsi le Tchéco-Slovaque qui détient dans son pays des titres d'emprunt de guerre autrichien, se voit complètement dépouillé de sa créance : depuis que la Tchéco-Slovaquie a ratifié le traité de Saint-Germain, il ne peut plus exiger le paiement de ses coupons de son véritable débiteur, c'est-à-dire l'État autrichien ; et il ne peut même pas se retourner contre son propre État, la Tchéco-Slovaquie qui, à Saint-Germain, a signé ce traité le privant de ses droits.

Situation bien différente de celle de l'Autrichien qui détient en Autriche des titres d'emprunt de guerre autrichien, et qui, après comme avant le traité, conserve tout naturellement la plénitude de ses droits contre son débiteur originaire : l'État d'Autriche.

Pour apprécier l'équité relative de ces deux solutions contraires, il est nécessaire de voir quels ont pu être les ressortissants des provinces non allemandes et non magyares de l'ancienne Autriche-Hongrie qui ont ainsi pendant la guerre souscrit à des emprunts émis en vue de la victoire des Allemands et des Magyars.

Ce sont principalement d'anciens fonctionnaires autrichiens-allemands ou hongrois-magyars qui se trouvaient domiciliés dans ces provinces, en tant qu'agents de l'administration. Il est évident qu'ils ont dû souscrire aux emprunts de guerre. Mais en quoi sont-ils moins intéressants que leurs collègues des régions allemandes ? On ne voit pas pourquoi les uns sont dépouillés de leurs créances alors que les autres conservent leurs droits.

D'autres ont dû souscrire : ne peut-on légitimement supposer que certains ressortissants de l'ancienne Autriche-Hongrie qui n'étaient, même de sentiments, ni allemands ni magyars, ont été moralement contraints d'acquiescer des titres d'emprunts de guerre? Un témoin nous a cité cet exemple qu'il nous a affirmé authentique : un soldat de l'armée autrichienne mais non de race allemande demandait une permission ; son commandant consentait à la lui accorder mais y mettait une condition : le soldat devait promettre de faire son « devoir d'autrichien », c'est-à-dire de souscrire à l'emprunt. N'y a-t-il vraiment, comme on a pu le prétendre, que des cas d'espèce? Nous croyons qu'ils ont été assez fréquents pour qu'on les prenne en considération. Il paraît alors surprenant qu'on ait ainsi méconnu les droits de ces gens qui ont été contraints de souscrire aux emprunts de guerre, dont ils étaient loin de souhaiter le succès.

Nous ne nierons pas que certains habitants de ces provinces ni allemandes ni magyares ont souscrit de leur plein gré, par sympathie sincère pour l'État austro-hongrois. Et l'on a dit que ceux-là surtout étaient visés par les traités, et qu'ils devaient être considérés en quelque sorte comme traîtres à leur véritable patrie. Pourquoi ne pas les tenir plus simplement pour des Autrichiens-allemands ou des Magyars domiciliés par hasard dans des provinces slaves ou latines?

Quel que soit le cas que l'on examine, ces mesures de rigueur prises seulement à l'égard des habitants des provinces ni allemandes ni magyares paraissent sans fondement, surtout si l'on songe qu'elles n'ont pas été appliquées et ne pouvaient pas l'être aux détenteurs de titres d'emprunts de guerre résidant dans les provinces allemandes ou magyares.

Une telle inégalité de traitement est absolument inadmissible.

M. Jèze semble cependant l'admettre.

« Les prêteurs », écrit-il (op. cit. pp. 326 et 327), « ont été suffisamment avertis, par la guerre même, que l'argent

prêté courait de graves risques, qu'il n'était pas prêté à l'État représentant l'universalité des habitants ». Mais faut-il croire que les fonctionnaires autrichiens des provinces tchèques, par exemple, étaient plus « avertis » que leurs collègues des provinces allemandes ? La vérité est que l'éminent professeur n'étudie pas cette question. Sa pensée est tout entière concentrée sur la nécessité de décharger les États issus du démembrement de toute responsabilité en ce qui concerne les dettes de guerre ; et pour arriver à cette conclusion, il croit nécessaire d'établir que les ressortissants de ces États ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes si leurs créances sont annulées.

Nous nous rappelons, au contraire, qu'avant les traités, tous les détenteurs de ces titres d'emprunts de guerre avaient un débiteur commun : soit l'Autriche, soit la Hongrie. On a reconnu qu'on ne pouvait substituer, même partiellement, à ce débiteur l'un quelconque des États successeurs : c'est un premier point qui est acquis. Mais il y avait un débiteur originaire, l'Autriche ou la Hongrie : si on ne le remplaçait pas, ce n'était pas une raison pour lui faire remise de sa dette. Il devait demeurer le débiteur, indistinctement, de tous ses créanciers, quelle que soit leur nationalité nouvelle.

Les charges de l'Autriche et de la Hongrie auraient-elles été trop lourdes, vu l'état de leurs finances ? Leurs dettes auraient-elles été trop considérables, par rapport à l'exiguïté relative des territoires qui leur restent ? Nous reconnaitrions volontiers quelque force à ces arguments, s'il était question de faire admettre une conversion forcée, une réduction des dettes, voire une véritable faillite ; nous ne leur reconnaissons aucune valeur lorsqu'il s'agit de traiter inégalement diverses catégories de créanciers.

On ne saurait approuver, en droit financier international, un principe qui permettrait d'annuler d'un trait de plume les créances des uns pour que celles des autres soient plus sûrement et plus aisément remboursées.

La solution admise pour les porteurs de titres d'emprunts

domiciliés dans les provinces ni allemandes ni magyares de l'ancienne Autriche-Hongrie, et qui consistait ainsi à supprimer leurs créances, paraît encore plus inique si on la compare à celle qui a prévalu pour la troisième catégorie de porteurs, ceux qui résidaient dans l'un des pays ex-neutres ou ex-alliés de l'Autriche-Hongrie.

Aux termes de l'alinéa 5 des articles 205 et 188, ces porteurs conservent leurs créances ; la charge en « sera exclusivement supportée par le Gouvernement autrichien (hongrois) ».

Ainsi, comme les Allemands d'Autriche, les Allemands d'Allemagne demeurent créanciers de l'État autrichien ; il est d'autant plus injuste qu'il n'en soit plus de même de ceux de Tchéco-Slovaquie, par exemple.

Le même alinéa 5 des articles 205 et 188 concerne également les porteurs de titres d'emprunts de guerre domiciliés dans l'un des pays ex-ennemis de l'Autriche-Hongrie, ces porteurs constituant une quatrième catégorie de créanciers.

Pour ceux-là aussi, la responsabilité de l'Autriche et de la Hongrie est formellement maintenue. Mais leurs cas sont spéciaux : ils relèvent en fait du problème général des séquestres ; les biens des ex-ennemis en Autriche-Hongrie ont été mis sous séquestre pendant la guerre ; et les sommes disponibles ont été placées généralement en rentes de guerre autrichiennes ou hongroises. On ne pouvait annuler les créances représentées par ces titres de rentes ; il a même été jugé qu'on ne pouvait imposer aux propriétaires les placements ainsi effectués sans leur agrément.

Cette double solution a été clairement résumée à propos des procès *Claudius Ash, sons and Co Ltd c/ État autrichien* (N° 1922 A/9), et *Borax Consolidated Limited c/État autrichien* (N° 1922 A/15), qui ont été jugés par le tribunal arbitral mixte anglo-autrichien les 23 avril et 4 mai 1923 :

« Les placements effectués sur l'ordre de l'administrateur séquestre doivent être considérés comme annulés

et les fonds du ressortissant britannique séquestré employés à ces placements, ainsi que le montant des frais de séquestre constituent des avoirs en numéraire au sens du traité. Ces avoirs en numéraire doivent en vertu des dispositions de l'article 249 litt. N° 1, être portés au crédit de la Puissance dont le propriétaire desdits avoirs est ressortissant par l'intermédiaire des offices de compensation et le règlement doit en être effectué en monnaie de la puissance alliée au taux de change d'avant-guerre ». (Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de Paix Nos 25, 26, 27-avril, mai, juin 1923. pp. 40 à 46).

L'Autriche et la Hongrie sont donc, dans ce dernier cas, non seulement responsables de ces dettes de guerre, mais tenues d'en effectuer le remboursement immédiat.

Ainsi, du point de vue des États débiteurs, nous avons admis cette conclusion que *seules* l'Autriche et la Hongrie devaient supporter la charge de leurs emprunts de guerre ; et du point de vue des créanciers, nous pouvons conduire notre raisonnement plus loin et dire que, tous les créanciers devant être traités également, l'Autriche et la Hongrie devraient supporter la charge de la *totalité* de leurs emprunts de guerre. *

Or, quoi qu'en ait dit M. Margaine, les traités n'ont pas admis ce dernier principe et ont fait au contraire, entre les créanciers, une distinction qui nous paraît injuste.

Il peut être utile de rappeler que dans le Traité de Versailles aucune iniquité semblable n'a été commise : aux termes de l'article 254 de ce Traité, la totalité des dettes de guerre allemandes est demeurée, sans aucune exception, à la charge de l'Allemagne.

Pourquoi ne s'est-on pas souvenu, à Saint-Germain et à Trianon, de ce qu'on avait si justement admis à Versailles ?

III. — Des moyens de réalisation.

Ainsi d'après les traités, certains porteurs de titres d'emprunts de guerre autrichiens ou hongrois conser-

vaient leurs créances contre l'Autriche ou la Hongrie, tandis que les autres porteurs de titres des mêmes emprunts n'avaient plus aucun recours contre leurs débiteurs.

Pour que ces principes fussent appliqués, il fallait prévoir certains moyens de réalisation, une procédure pratique et rapide.

Les auteurs des traités ont prétendu organiser cette procédure, et ils ont ordonné trois opérations essentielles : d'abord l'estampillage par tous les États cessionnaires ou successeurs, et par ceux-là seulement, des titres d'emprunts de guerre détenus sur leurs territoires ; puis le retrait hors de la circulation et la remise à la Commission des Réparations des titres ainsi estampillés ; enfin le remplacement de ces titres par de nouveaux certificats.

Ces opérations diverses étant terminées, il ne devait plus subsister sous la forme ancienne que les titres détenus sur les territoires des États autres que les États successeurs ou cessionnaires.

Le service de ces titres non échangés se trouvait désormais seul à la charge de l'Autriche ou de la Hongrie.

En principe la méthode imaginée par les auteurs des traités paraît bien conduire au but qu'il fallait atteindre : à la discrimination entre les créances sauvegardées et les créances annulées.

Mais dans les détails la procédure imposée peut paraître assez peu pratique.

Ainsi l'estampillage des titres par les États successeurs ou cessionnaires devait être réalisé « dans un délai de deux mois à compter de la mise en vigueur du présent traité » (alinéa 1). Ce délai a pu sembler trop bref à certains États. Or aucune sanction n'avait été prévue pour le cas où l'estampillage n'aurait pas été effectué dans ce délai de deux mois. Il a donc fallu le proroger : la *Vie financière* du 21 octobre 1920 signalait une première prorogation pour les dettes de guerre autrichiennes du 15 septembre 1920 au 15 avril 1921.

Par contre, certains États avaient déjà estampillé ces titres avant même la signature des traités. Or il est dit

dans l'alinéa 1, « ces États estampilleront, s'ils ne l'ont déjà fait... ». N'eût-il pas été plus rationnel de faire procéder, dans ce cas, à un nouvel estampillage? En effet, si l'estampillage n'est pas effectué à peu près en même temps dans tous les États, des anomalies se produiront nécessairement. Des titres ne seront jamais estampillés, alors qu'ils auraient dû l'être : ainsi ceux qui sortent d'un pays où l'estampillage n'a pas encore eu lieu, et sont introduits sur le territoire d'un État où, conformément aux traités, on ne recommence pas l'estampillage déjà effectué.

Le cas inverse sera aussi fréquent et aussi anormal : un titre émigre d'un pays qui a déjà estampillé vers un pays qui ne l'a pas encore fait et va le faire. Portera-t-il donc deux estampilles? Le propriétaire sera-t-il tenu de faire mettre la seconde estampille, ou ne le fera-t-il que s'il y a intérêt? Et s'il y en a deux sur le titre, la seconde annulera-t-elle la première?

Autant de difficultés qui doivent nécessairement se présenter dans la pratique, et que cependant les auteurs des traités, tout en prétendant s'occuper des moyens de réalisation, n'ont aucunement prévues.

Si l'on arrive à les résoudre, on pourra retirer de la circulation les titres estampillés, qui seront remis à la C.D.R. Nous ne voyons pas, à ce sujet, que le rôle de la C.D.R. soit bien précisé dans les traités : doit-elle exercer quelque contrôle? ou procéder simplement, sans aucune vérification, à l'annulation des titres?

Enfin, en échange de ces titres, on doit donner de nouveaux certificats; mais qui les donnera? Serait-ce la C.D.R.? Nous croyons plutôt que ces certificats doivent être émis par chaque État intéressé, s'il y consent. Mais plus de précision dans les traités eût été bien appréciable.

Et cependant ce n'est pas là la critique la plus grave qu'il y ait lieu de faire aux auteurs des traités : il nous faut signaler dans les articles 205 et 188 une confusion flagrante et regrettable.

En effet, il est dit expressément dans l'alinéa 5 : « La charge de la part de dette de guerre de l'ancien gouver-

nement autrichien (hongrois) qui, antérieurement à la signature du présent traité, était la *propriété des ressortissants* ou des gouvernements des États autres que les États auxquels un territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise se trouve attribué conformément au présent traité, sera exclusivement supportée par le gouvernement autrichien (hongrois) ». Le criterium est donc la nationalité des propriétaires des titres, et il n'est nullement question du lieu où ces titres sont détenus.

Or le système d'estampillage et d'échange prévu par les alinéas 1 et 2 des mêmes articles a pour unique fondement le lieu de détention des titres, et ne tient aucun compte de la nationalité des porteurs : les auteurs des traités édictent un principe et en font appliquer un autre, tout différent.

Il y a une contradiction évidente entre l'alinéa 5 d'une part et les alinéas 1 et 2 d'autre part ; on peut être légitimement surpris de cette confusion entre deux notions si distinctes : la nationalité du propriétaire d'un bien, et le lieu de détention de ce bien.

L'importance pratique de cette confusion est très grande : car elle accroît encore l'injustice que nous constatons plus haut entre les créanciers.

Il suffit en effet qu'un propriétaire hollandais, par exemple, détienne en Hollande ou en Allemagne ses titres d'emprunts de guerre autrichiens ou hongrois, pour qu'il soit en droit de réclamer le paiement de ses intérêts, et éventuellement le remboursement.

Il suffit qu'un autre propriétaire hollandais détienne ses titres des mêmes emprunts en Yougo-Slavie ou en Roumanie, pour que sa créance soit entièrement annulée.

Le principe même est injuste. Mais si de plus on met en œuvre les moyens de réalisation prévus par les traités en ce qui concerne les emprunts de guerre, on aboutit à des conséquences iniques et illogiques.

CHAPITRE IV

**CONTROVERSES AU SUJET DES DATES
DE PRISE EN CHARGE DES DETTES
PAR LES ÉTATS SUCCESEURS OU CESSIONNAIRES**

Les principes de répartition, plus ou moins conformes au droit international et à l'équité, étaient ainsi fixés dans les traités de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon pour les diverses catégories des dettes publiques autrichiennes et hongroises.

Il restait à résoudre une question essentielle : à quelle date devait-on faire remonter le partage de ces dettes ? à quel moment précis fallait-il considérer que l'Autriche et la Hongrie n'étaient plus seules tenues du service des emprunts, mais que la charge en incombait à tous les États successeurs ou cessionnaires ?

Une première difficulté pouvait être aisément écartée. Du paiement des coupons échus et du remboursement des titres amortis pendant la guerre et jusqu'aux dates d'armistice, seules l'Autriche et la Hongrie devaient être responsables. Il n'était pas nécessaire de le spécifier dans le texte des traités : c'était évident.

Sans doute certains autrichiens ou magyares ont pu faire remarquer que durant la guerre ces paiements auraient dû être effectués grâce au produit d'impôts prélevés sur tout le territoire de l'ancien Empire. Ils se sont trouvés retardés, tout au moins partiellement, et de ce retard, toutes les provinces sans distinction auraient profité : autant d'impôts en moins à payer. N'aurait-il pas été équitable, dans ces conditions, que toutes ces provinces fussent appelées également à supporter la charge de ces

versements différés, c'est-à-dire que le partage des dettes fût réalisé dès la date de la déclaration de guerre ?

Ce raisonnement, que nous avons entendu soutenir, est inadmissible.

Il paraît certain, en effet, que le paiement de ces coupons ou le remboursement de ces titres n'aurait pas été couvert, pendant cette époque si troublée de la guerre, par le produit d'impôts supplémentaires : si l'Empire avait voulu ou pu y faire face, il aurait émis de nouveaux emprunts qui lui auraient permis d'assurer le service des emprunts anciens.

Or ces nouveaux emprunts seraient naturellement rentrés dans la catégorie des emprunts de guerre : qui donc en aurait la charge si ce n'est l'Autriche et la Hongrie, et elles seules ?

Il est évident qu'il faut adopter en ce qui concerne les coupons échus et les titres amortis depuis la déclaration de guerre jusqu'à la signature de l'armistice les principes qui ont été admis pour l'ensemble des emprunts de guerre : ce n'est qu'un aspect différent de la même question.

Aussi bien l'Autriche et la Hongrie ont-elles, sans grande résistance, admis cette solution.

Ces retards dans les paiements portaient principalement sur les titres détenus par les ex-ennemis de l'ancien Empire : l'Autriche et la Hongrie négocièrent avec leurs associations, se firent accorder des remises partielles et des délais, on créa des fundings dont le service est actuellement repris dans beaucoup de cas.

Particulièrement en ce qui concerne la France, l'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières obtint du Gouvernement hongrois, le 3 septembre 1921, la signature d'une « Convention relative à la consolidation des coupons échus et des titres amortis jusqu'au 31 décembre 1918 », dont le texte est reproduit et analysé dans la circulaire de l'Association Nationale n° 251, datée du 8 octobre 1923.

La même Association signalait, le 27 avril 1922, avec le Gouvernement autrichien une « Convention relative à

la consolidation des coupons échus et des titres amortis jusqu'au 3 novembre 1918 » (voir circulaire n° 245, du 12 juillet 1923).

Ainsi aucune difficulté pour les arriérés jusqu'aux dates d'armistice. Mais la question des coupons échus et des titres amortis entre ces dates d'armistice et les dates de mise en vigueur des traités de paix devait être beaucoup plus complexe et délicate.

Il ne s'agissait que de quelques mois : et pourtant, avec une certaine âpreté, l'Autriche et la Hongrie refusaient de supporter seules le poids de ces arriérés, tandis qu'avec non moins d'énergie les États successeurs ou cessionnaires s'opposaient à ce que l'on fixât une autre date pour le partage des dettes que celle de la mise en vigueur des traités.

Est-ce à dire que les négociateurs de Saint-Germain et de Trianon auraient omis un point aussi important ? Si invraisemblable que cela puisse paraître, aucune date n'a été explicitement fixée dans les traités : il n'est dit nulle part que les dettes doivent être partagées à dater de tel moment précis.

C'est une très grave lacune qui devait engendrer toute une série de difficultés et de contestations.

On aurait pu supposer toutefois que, n'ayant pas exprimé explicitement leur opinion sur cette question, les auteurs des traités l'auraient néanmoins indiquée, d'une manière implicite et quelque peu voilée, dans tel ou tel article ; et l'on a recherché les passages où il était possible de découvrir quelque allusion plus ou moins directe.

Le premier de ces passages que l'on ait trouvé et signalé est le dernier alinéa de l'annexe à l'article 203 du traité de Saint-Germain-en-Laye, qui correspond au 12^{me} alinéa de l'annexe à l'article 186 du traité de Trianon. Il est ainsi rédigé :

« L'État assumant la responsabilité d'un titre de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois) prendra également la charge des coupons ou de l'annuité d'amortissement

de ce titre qui, depuis la mise en vigueur du présent traité, seraient devenus exigibles et n'auraient pas été payés. »

Ce paragraphe est très net en ce qui concerne les arriérés échus postérieurement à la mise en vigueur des traités. On a voulu en conclure que pour les coupons échus et les titres amortis antérieurement à cette date, la responsabilité des États successeurs ou cessionnaires autres que l'Autriche et la Hongrie était sans aucun doute écartée.

Et, encore qu'il eût été préférable que cela fût dit textuellement, il semble que cette interprétation doit être adoptée.

Ce serait donc l'Autriche et la Hongrie qui seules auraient à supporter la charge de ces arriérés échus entre l'armistice et la mise en vigueur des traités.

Or, il existe un autre passage que l'on n'a pas manqué de souligner et qui semble également contenir une allusion à notre sujet. Nous voulons parler des articles 248 de Saint-Germain et 231 de Trianon, qui prévoient la création d'un « Office de vérification et de compensation », pour le paiement et le recouvrement des dettes ennemies ; l'alinéa qui suit le § 4 de ces articles dit expressément :

« Dans le cas d'intérêts ou de capitaux payables pour
« des titres émis ou repris par le Gouvernement de l'an-
« cienne monarchie austro-hongroise, le montant qui
« sera crédité et payé par l'Autriche (la Hongrie) ne sera
« que celui des intérêts et capitaux correspondant à la
« dette incombant à l'Autriche (la Hongrie) en confor-
« mité des dispositions de la partie IX (clauses financières)
« du présent traité et des principes établis par la Commis-
« sion des Réparations. »

Ne doit-on pas comprendre que l'Autriche et la Hongrie ont le droit de se prévaloir de cet alinéa pour exiger que le partage des dettes soit fixé à une date antérieure à la mise en vigueur des traités de paix ? Ce passage paraîtrait donc exonérer partiellement l'Autriche et la Hongrie, alors que le passage précédent semblait exonérer totalement les autres États successeurs ou cessionnaires.

Quoique nous soyons amené par la suite à réfuter ces

arguments, nous devons reconnaître qu'ils ne sont pas sans valeur et que le texte cité est pour le moins obscur.

Les traités contiennent donc deux paragraphes, séparés par plusieurs pages et qui paraissent contradictoires : l'Autriche et la Hongrie devaient invoquer l'alinéa des articles 248 et 231 tandis que leurs voisins allaient étayer leurs prétentions sur l'alinéa de l'annexe aux articles 203 et 186.

C'était une source de procès : qui devait les juger ?

Sur ce point encore, les traités étaient muets : nouvelle lacune, aussi grave que la première.

Aucune cour, aucune autorité quelconque n'avait reçu des traités le pouvoir de résoudre les difficultés de cette nature : il aurait fallu les prévoir ; on avait omis de le faire.

Était-ce à la C. D. R. à trancher ces différends ? Étant donné le silence des traités pouvait-elle évoquer ces litiges devant elle ? Et même si elle était régulièrement saisie, pouvait-elle se prononcer et imposer sa décision ?

On l'a cru tout d'abord et l'on a eu recours à ses bons offices.

Le 29 juin 1923, les représentants des porteurs étrangers de titres d'emprunts autrichiens et hongrois, qui se trouvaient réunis à Innsbrück, ont voté et signé l'adresse suivante :

« Les Associations étrangères de porteurs soussignées demandent au sous-comité de répartition de bien vouloir leur donner l'avis de la C. D. R. au sujet du sort des coupons des titres des dettes d'avant-guerre gagées et non gagées de l'Autriche et de la Hongrie échus et non payés pendant la période allant du 11 novembre 1918 au 16 juillet 1920 pour la dette autrichienne et au 26 juillet 1921 pour la dette hongroise. »

Aussi bien la C. D. R. n'avait-elle pas attendu cette invitation des porteurs étrangers pour examiner attentivement la question. Après s'être livrée à une étude juridique très approfondie, elle a pris plusieurs décisions.

Tout d'abord, en ce qui concerne les dettes gagées, ce

fut la décision n° 2398 du 20 février 1923 dont le texte a été publié par la C. D. R. elle-même (op. cit. page 14) :

« Les États qui doivent assumer une part des dettes
« gagées d'avant-guerre de l'Autriche et de la Hongrie
« conformément à la répartition effectuée par la Commis-
« sion des Réparations devront assurer le service de ces
« dettes à partir du 1^{er} juillet 1919, en ce sens que tous
« versements devenus exigibles à cette date ou postérieu-
« rement pour le paiement des intérêts et du capital inco-
« beront auxdits États. »

Ainsi, sur ce point, la C. D. R. s'est reconnue compé-
tente, et elle a fixé la date de prise en charge de ces dettes
gagées par les États successeurs ou cessionnaires au
1^{er} juillet 1919.

Un diplomate hongrois qui reconnaissait d'ailleurs
que cette décision était l'une des rares qui fussent favo-
rables à son pays, nous disait ne pas comprendre le choix
de cette date : elle ne correspond en effet ni à l'armistice
ni à la mise en vigueur des traités. Serait-ce donc une
sorte de compromis ?

La C. D. R. a sans doute prévu cette objection : elle a
tenu à la réfuter d'avance. Elle a expliqué en effet que
pratiquement la responsabilité des États successeurs doit
commencer aux premières semaines de l'année 1919, peu
de temps après l'armistice, à l'époque approximative de
la libération des territoires et de l'occupation par les
armées et les fonctionnaires des États cessionnaires. Or
il convient de rappeler que le paiement d'un coupon semes-
triel traduit le résultat d'exploitation des 6 mois précé-
dant l'échéance de ce coupon. C'est donc à partir du
1^{er} juillet 1919 que les États successeurs et cessionnaires
doivent être tenus de prendre en charge leur part des
dettes gagées.

La solution était toute différente en ce qui concernait
les dettes non gagées. Le 12 octobre 1921, la C. D. R.
avait pris à ce sujet sa décision n° 1572 (op. cit. page 23) :

« Il est décidé que la Commission des Réparations pro-
« cédera en prenant pour base le principe suivant lequel

« la responsabilité des États successeurs, au point de vue
« du service de la dette autrichienne non gagée d'avant-
« guerre et de la constitution du fonds d'amortissement
« de ladite dette, est créée au moment de la mise en vigueur
« du traité de Saint-Germain, c'est-à-dire le 16 juillet 1920 ».

Estimant que cette décision ne traduisait pas assez clairement sa pensée, la C. D. R. en a donné elle-même une interprétation plus explicite le 28 octobre 1921 :

« 1^o La Commission entend inclure la République d'Autriche dans l'expression « États successeurs ».

« 2^o La décision 1572 ne vise que la responsabilité des États successeurs pour la dette répartie ».

« 3^o La commission considère que la question de la responsabilité pour la dette avant répartition n'est pas de sa compétence. »

Enfin une nouvelle décision du 20 juin 1922 disait :

« La Commission des Réparations décide qu'elle est
« incompétente pour trancher la question de savoir à qui
« incombe la charge des intérêts et arriérés pour la période
« comprise entre le 3 et le 13 novembre 1918 et l'entrée
« en vigueur du traité de Saint-Germain (16 juillet 1920) ».

Des décisions identiques étaient prises par la C.D.R. pour la dette hongroise non gagée le 28 février 1923.

De ces différents textes, de plus en plus précis, il ressort que la C.D.R. ne s'est pas reconnue compétente pour fixer la date de prise en charge des dettes non gagées. Elle a effectué le partage de ces dettes, comme si cette date était celle de la mise en vigueur des traités, laissant à d'autres, qu'elle se refusait même à désigner, le soin de résoudre la question.

On demeure étonné au premier abord : comment pour les dettes non gagées la C.D.R. ne serait-elle pas compétente, alors qu'elle s'est déclarée telle pour les dettes gagées? Nous devons avouer que cette double attitude est de nature à surprendre. Or, dans aucune décision, dans aucun communiqué, dans aucun texte de quelque

nature qu'il soit, la C.D.R. n'a livré au public le secret de cette contradiction apparente.

On en est donc réduit aux conjectures. Il nous paraît que la plus plausible serait d'arguer que l'annexe à l'article 203 concerne seulement les dettes non gagées.

Pour cette catégorie de dettes, la C.D.R. se serait conformée aux clauses de cette annexe : il n'y est question, comme point de départ de la répartition des dettes, que de la mise en vigueur des traités ; c'est le seul texte qu'en cette matière la C.D.R. veuille connaître. Elle n'a donc pas à décider du sort des arriérés des dettes non gagées antérieures à cette date.

En conséquence elle a refusé, malgré les protestations autrichiennes, d'estampiller les titres amortis avant le 16 juillet 1920 (dette autrichienne) et le 26 juillet 1921 (dette hongroise), tout en se défendant, d'ailleurs, de préjuger par là du règlement des arriérés.

La C.D.R. se récusant, les intéressés, c'est-à-dire aussi bien les porteurs que les États, souhaitant tous une solution nette et définitive à cette question irritante, ont pressenti la Conférence des Ambassadeurs. Celle-ci pouvait, soit prendre elle-même la décision demandée, soit attribuer à la C.D.R. la compétence nécessaire pour statuer en cette matière.

Mais sa tâche fut facilitée par les événements, et le 12 janvier 1924 elle put décider :

« 1° De faire connaître au Gouvernement autrichien
« qu'elle faisait sienne la décision en date du 26 avril,
« 2 mai 1923 du tribunal arbitral mixte anglo-autrichien,
« qui rend le Gouvernement autrichien responsable des
« intérêts échus jusqu'à la mise en vigueur du traité de
« Saint-Germain, de la dette autrichienne non gagée
« d'avant-guerre ;

« 2° D'inviter ce gouvernement à assurer l'application
« générale de cette décision. »

Ce sont en effet les tribunaux arbitraux mixtes qui

ont imposé leur interprétation des textes des traités ; ce sont eux qui ont résolu cette question de la date de prise en charge, qu'aucun autre organe n'avait accepté de trancher.

La première fois que le différend a été porté devant un tribunal arbitral mixte, il s'agissait de la dette non gagée d'Autriche.

Un sujet britannique, M. Victor Rubens, réclamait au Gouvernement autrichien, par l'intermédiaire de « l'Office de vérification et de compensation » de son pays, le paiement des coupons échus pendant la guerre sur 4.800 florins-or de rente autrichienne 1876 ; il prétendait se prévaloir de l'article 248 du traité de Saint-Germain.

Le Gouvernement autrichien lui opposait l'article 203 et demandait que l'on attendit les résolutions de la Commission des Réparations concernant le partage des dettes.

Le Tribunal arbitral mixte anglo-autrichien, sous la présidence de M. Loder, les 26 avril et 2 mai 1923, se prononça en faveur de M. Rubens. Dans le jugement qu'il rendit, il procéda à une analyse très serrée des articles 203 et 248, et indiqua l'interprétation précise et restrictive qu'il convenait de donner à l'alinéa suivant le paragraphe 4^e de l'article 248.

Cet alinéa, dont le Gouvernement autrichien s'efforçait d'étendre la portée, ne concernait effectivement que des titres des emprunts émis par l'ancien Gouvernement austro-hongrois, par conséquent antérieurement à 1867 ; rien ne permettait de l'appliquer en outre aux emprunts émis soit par le Gouvernement autrichien, soit par le Gouvernement hongrois, ces emprunts n'y étant nullement prévus.

Le Tribunal ayant écarté cet alinéa condamnait le Gouvernement autrichien (Voir « Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix », Nos 25, 26, 27-avril-mai-juin 1923).

Un autre procès fut intenté dans des conditions analogues au sujet de la dette non gagée de Hongrie.

Une société anglaise « The municipal trust company

limited », réclamait au Gouvernement hongrois le remboursement de titres de l'emprunt hongrois 4 1/2 % 1914, dont le paiement était dû le 1^{er} juin et le 1^{er} septembre 1920.

Le procès fut porté devant le tribunal arbitral mixte anglo-hongrois, présidé par le baron D.W. Van Heeckeren, les 24 et 26 juillet 1923.

Le jugement fut semblable et en certains passages identique à celui du 2 mai 1923, et concluait : « Le tribunal ne peut trouver aucun fondement pour établir une distinction en ce qui concerne la responsabilité des défendeurs, entre la période précédant la conclusion de l'armistice et la période allant de l'armistice à la ratification du Traité » (op. cit. Nos 28, 29, 30-juillet-août-septembre 1923).

Les Gouvernements autrichien et hongrois, comprenant que les tribunaux ne modifieraient pas cette jurisprudence, l'acceptèrent : ils ne firent plus aucune opposition et admirèrent que seuls, ils seraient responsables de tous les arriérés de leurs dettes non gagées jusqu'à la date de la mise en vigueur des traités.

Ils commencèrent à négocier avec les Associations de porteurs pour étendre à ces arriérés les accords précédemment conclus.

Mais les tribunaux arbitraux ne s'en tinrent pas aux différends portant sur la dette non gagée : ils ne se bornèrent pas à imposer une interprétation des clauses obscures des traités. Ils connurent aussi de procès concernant la dette gagée : et ils apprécièrent à ce sujet les décisions de la C.D.R.

Sous la présidence du même baron D.W. Van Heeckeren, le tribunal arbitral mixte anglo-hongrois eut en effet à juger, les 15 et 23 janvier 1924, un procès entre la « North British and Mercantile Insurance Co Ltd » et le Gouvernement hongrois.

Cette Société demandait le paiement des intérêts échus pendant la guerre et jusqu'à la mise en vigueur du traité de Trianon sur des titres d'emprunt hongrois 4 % 1910, emprunt gagé.

Le jugement est très intéressant, car il s'oppose nettement aux décisions de la C.D.R. Il y est rappelé que la C.D.R. a procédé au partage des dettes gagées à dater du 1^{er} juillet 1919, et c'est de cette décision que le Gouvernement hongrois se prévalait.

Mais le tribunal critique la résolution de la C.D.R. ; il n'admet pas qu'on ait pu fixer la prise en charge des dettes gagées à une date autre que celle de la mise en vigueur des traités. Il reconnaît que l'alinéa de l'annexe à l'article 186, qu'on a pu invoquer à l'encontre du Gouvernement hongrois, ne concerne que les dettes non gagées, et qu'aucune disposition semblable n'existe dans le traité pour les dettes gagées ; c'était précisément l'argument qui avait permis à la C.D.R. de se déclarer compétente pour fixer la date du partage des dettes gagées. Mais le tribunal ne raisonne pas comme la C.D.R. et il « ne peut déduire de l'absence d'une clause semblable dans les prescriptions du traité concernant la dette gagée la conclusion que la Défense prétend en tirer ». (op. cit. Nos 34, 35, 36-janvier-février-mars 1924).

Ainsi en ce qui concerne la dette gagée, la situation actuelle paraît inextricable : on se trouve en présence et d'une décision de la C.D.R. qui fixe la date de prise en charge au 1^{er} juillet 1919, et d'un jugement du tribunal arbitral qui fixe cette date de prise en charge à la mise en vigueur des traités.

Évidemment le Gouvernement hongrois n'a pas accepté le jugement, et il semble qu'il y ait une certaine tendance de la part des Associations de porteurs à se référer de préférence à la décision de la C.D.R. Mais ce qui importe, c'est la politique qu'adopteront les autres États successeurs ou cessionnaires : rien jusqu'à présent ne peut la faire prévoir.

Enfin, pour compléter ce résumé des sentences rendues par les tribunaux arbitraux mixtes en notre matière, nous devons signaler un jugement du 3 mars 1925 : dans une affaire J.-H. Gosschalk contre le Gouvernement hongrois, le tribunal anglo-hongrois eut l'occasion d'appli-

quer les prescriptions de l'alinéa suivant le paragraphe 4^e de l'article 231 du traité de Trianon. Il s'agissait d'un emprunt émis par l'ancien Gouvernement austro-hongrois ; la Hongrie dut supporter la charge d'une partie des arriérés antérieurs à la mise en vigueur des traités.

Le point le plus remarquable dans tous ces jugements c'est que les tribunaux se sont uniquement préoccupés d'arguments de texte.

C'était sans doute leur devoir : mais il importe de remarquer que ce problème complexe qui leur a été soumis doit être examiné au double point de vue du droit pur et de l'équité.

En droit, nous ne croyons pas qu'il puisse y avoir doute : les prescriptions des traités ne peuvent entrer en vigueur, sauf indication contraire, qu'avec les traités eux-mêmes.

On a voulu distinguer deux actes juridiques : l'occupation et le traité. M. Penesco a été jusqu'à écrire : « Le consentement des populations enlève à l'occupation de guerre son caractère propre de violence. Il diminue l'importance de la signature et de la ratification de la paix par l'Autriche et stabilise, un moment plus tôt, la situation juridique internationale de l'occupation du territoire » (op. cit. p. 31) ; et l'auteur en conclut qu'il existe dès lors un droit pour l'occupant à la perception des impôts ; en déduisons-nous aussi une obligation juridique de payer les dettes publiques ?

Nous ne croyons pas qu'on puisse ainsi substituer au traité une occupation de fait, comme générateur des nouveaux rapports de droits.

Dans notre sens, nous pouvons citer M. Cabouat, qui étudiait le cas inverse, où la possession de fait est postérieure au traité : il admettait que l'État annexant a la charge des dettes à dater de la mise en vigueur du traité et non du moment où effectivement il prend possession de son nouveau territoire.

On ne pourrait opposer à ce raisonnement que des clauses explicites des traités ; nous savons qu'il ne s'y

en trouve aucune. Quant aux indications qu'on a pu y relever, elles ont été très exactement analysées et appréciées dans les jugements que nous avons cités.

Il convenait donc d'appliquer le droit commun pour la période antérieure à la mise en vigueur des traités. La République d'Autriche étant la même personne juridique que l'ancien Empire d'Autriche, la Hongrie n'ayant pas modifié davantage sa personnalité, sont tenues d'assumer seules tous les engagements qu'elles ont contractés pour autant que les traités ne leur ont pas substitué expressément de nouveaux débiteurs.

Est-ce à dire que cette solution soit la plus équitable? Nous ne le pensons pas.

Comme il arrive parfois, il semble que le droit ne soit pas conforme à l'équité.

En l'effet, des provinces entières ont échappé soit à l'Autriche, soit à la Hongrie et se sont trouvées incorporées *de facto* à d'autres États peu de temps après l'armistice. L'administration financière de toutes ces provinces a cessé aussitôt de relever de l'Autriche ou de la Hongrie, dont les fonctionnaires ont été expulsés.

Ces faits se passaient avant la fin de l'année 1918 : un Gouvernement yougo-slave était formé à Agram le 16 décembre par les représentants de l'ancien royaume de Serbie et ceux de la Croatie et de la Slavonie ; les Assemblées nationales de la Transylvanie, de la Bukovine et du Banat proclamaient dès le mois de novembre leur union immédiate à la Roumanie ; et ainsi partout.

Qui percevait les impôts? C'étaient évidemment les États cessionnaires ou les États successeurs, ce n'étaient plus ni l'Autriche ni la Hongrie.

Il n'était donc pas équitable de laisser encore à la charge de celle-ci le service des emprunts : celui qui percevait les impôts doit payer les dettes.

Cette question n'était pas nouvelle ; nous l'avons trouvée débattue dans des circonstances analogues, à propos de l'affaire de la dette de Hollande : « le baron de Gagern, ministre du Roi des Pays-Bas, saisit de la

question les ambassadeurs des Cours alliées par une note du 11 novembre 1815. Il leur représentait que la réclamation de son Gouvernement était fondée sur un principe général de droit public, d'après lequel il existe un lien intime entre la jouissance des revenus et les charges d'un État. Or, en 1813, la France possédait la Hollande et en percevait les revenus. Elle avait, dès lors, l'obligation de payer les intérêts de la dette du pays, échus au cours de son occupation ». (de Lapradelle et Politis, op. cit. tome I^{er} pp. 278, 279.)

En 1815 comme en 1923 des arguments de texte eurent raison des principes de justice : des omissions ou des obscurités dans la rédaction des traités imposèrent aux tribunaux arbitraux des solutions contraires à l'équité.

LIVRE DEUXIÈME

L'ŒUVRE DE LA COMMISSION DES RÉPARATIONS ET DES ASSOCIATIONS DE PORTEURS 1920-1926.

L'œuvre des traités de paix, spécialement en ce qui concerne la répartition des dettes gagées ou non gagées émises avant la guerre, n'était pas parfaite : elle devait être complétée.

Nous avons relevé dans le texte des articles 203 et 186, des principes qui sur certains points importants nous semblent assez vagues et peu consistants : il fallait les préciser.

Enfin, si les auteurs des traités ont dit plus ou moins clairement ce qui d'après eux devait être fait et si même ils ont essayé d'indiquer comment il convenait de le faire, il restait à le réaliser et à rendre pratiques les mesures qui avaient été prévues.

Telle a été la tâche de la Commission des Réparations, avec laquelle les Associations de porteurs ont collaboré étroitement et d'une manière particulièrement efficace.

Ce fut surtout une œuvre de réalisation pratique et technique ; elle était nécessaire.

CHAPITRE PREMIER

LE PARTAGE RÉALISÉ PAR LA COMMISSION DES RÉPARATIONS

La Commission des Réparations a été expressément désignée par les Traités pour compléter et réaliser l'œuvre entreprise à Saint-Germain et à Trianon, concernant le partage des dettes d'avant-guerre.

Ce choix a pu paraître très justifié. Et pourtant, lorsqu'on se souvient de la composition et de l'objet essentiel de ce vaste organisme, on se sent obligé d'examiner avec quelque attention s'il était réellement compétent en la matière.

I. — De la compétence de la C. D. R.

Les divers traités de 1919 et 1920 avaient chargé la Commission des Réparations d'assurer l'exécution d'un grand nombre de clauses essentielles et même, dans une certaine mesure, de les modifier au besoin. Pourquoi ne pas lui donner en outre pleine et entière compétence en ce qui concernait la répartition de ces dettes autrichiennes et hongroises d'avant-guerre ?

La Commission des Réparations est universellement connue. Les rouages divers en ont été fixés dans une annexe uniformément reproduite dans tous les traités qui ont terminé la grande guerre. Ils ont été analysés dans de nombreux ouvrages. Les journaux ont expliqué au monde entier ce qu'elle était et ce qu'elle faisait.

Il nous faut pourtant dire quelques mots de la composition et de la nature de cet organisme.

Pour toutes questions relatives à l'Autriche ou à la Hongrie, donc en matière de répartition des dettes de ces deux pays, la C. D. R. devait comprendre cinq délégués : ceux des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie, et un délégué commun nommé par la Grèce, la Pologne, la Roumanie, l'État serbe-croate-slovène et la Tchéco-Slovaquie.

A ces cinq délégués et à eux seuls était reconnu le « droit de prendre part aux débats de la Commission et d'émettre des votes. » (§ 2 de l'annexe).

La C. D. R. demeurerait ainsi dans tous les cas un organe interallié et non international. En outre la prépondérance des grands alliés y devait être très marquée.

Une telle composition correspondait d'ailleurs parfaitement à sa nature même : on avait prétendu créer une grande administration, une sorte de « Ministère des Finances interallié », comme on l'a fort bien dit. Il ne paraissait pas être question de lui donner les allures d'un tribunal arbitral.

C'est donc cette super-administration interalliée qui fut appelée à répartir les anciennes dettes publiques autrichiennes et hongroises d'avant guerre, et sans subir aucune modification dans sa composition.

Les cinq éléments de la Commission se retrouvaient — sinon exactement les mêmes personnes, du moins les mêmes nations — dans les diverses sections, section financière, sections d'Autriche et de Hongrie, et jusque dans les comités et sous-comités qui étaient appelés à s'occuper de notre sujet ; — jusqu'à ce « sous-comité pour la Répartition de la dette autrichienne et hongroise » qui a préparé tous les travaux grâce à l'impulsion qu'a su lui donner le très distingué membre français M. Bouniols et au zèle si intelligent du docteur Dolzani, le représentant de l'Italie.

N'est-il pas au moins curieux de constater que ni les débiteurs principaux ni les créanciers n'étaient représentés dans cette Commission ?

Il eût paru logique de confier le soin de répartir ainsi des dettes publiques entre plusieurs États successeurs

à un organisme composé des représentants de tous les intéressés et ne comprenant aucun autre élément.

Dans ce sens, M. Jèze parle de commission mixte : « Il importe de prévoir la constitution d'une commission mixte pour procéder aux opérations souvent compliquées du partage de dette ; il sera bon de faire dans cette commission une place à des représentants des créanciers » (Op. cit. page 330).

Comment n'a-t-on pas réfléchi qu'il y avait beaucoup d'anomalies à charger de cette tâche la C. D. R. ?

Cette commission comprenait des représentants de gouvernements qui, en tant que gouvernements, n'avaient littéralement aucun intérêt dans la question.

Elle ne contenait qu'un seul représentant nommé par les États vainqueurs intéressés, et encore ce représentant était-il aussi l'élu de la Grèce dont on ne saurait comprendre l'intrusion même indirecte en cette affaire.

Aucun membre n'y était délégué avec droit de vote par l'Autriche et la Hongrie, deux puissances qui avaient été vaincues, qui avaient été traitées comme telles pendant les négociations de Saint-Germain et de Trianon, mais qu'il eût peut-être été plus logique d'admettre aux délibérations concernant le partage de leurs propres dettes publiques.

Enfin, pas plus que ces principaux débiteurs, les créanciers, dont on allait pourtant discuter et nécessairement modifier les droits, n'étaient directement représentés au sein de la Commission.

Aussi bien l'Autriche a-t-elle protesté contre l'une de ces anomalies, celle qui la concernait. Et nous trouvons l'écho de ces réclamations, qui ne nous paraissent pas sans fondement, dans une note de la délégation autrichienne : « Vu l'importance du sujet, nous prions la Haute Conférence de Paris de bien vouloir... expressément stipuler que dans les questions de répartition de dettes, un délégué de l'Autriche allemande puisse prendre part aux séances et aux débats contradictoires de la Commission des Réparations avec droit de vote. » (Op. cit., page 177).

Mais les Alliés ne voulurent pas accepter les suggestions de l'Autriche, et le Président de la Conférence, M. Clemenceau, répondait : « l'Autriche sera représentée auprès de la section par un commissaire qui sera convoqué aux séances de la section toutes les fois que celle-ci le jugera nécessaire, mais qui n'aura pas le droit de vote » (Op. cit., page 218).

Ce n'était autre chose que l'« équitable faculté de se faire entendre » reconnue au Gouvernement de l'État vaincu par le § 10 de l'annexe.

Nous croyons donc que les auteurs des traités ont commis une erreur de principe en confiant à la C. D. R., créée pour des tâches très différentes, le soin de répartir les anciennes dettes de l'Autriche et de la Hongrie.

Mais la C. D. R. semble avoir reconnu elle-même cette erreur. En tous cas, sciemment ou non, elle a tout fait pour en réduire les inconvénients par une politique très sage.

Elle a constamment agi en accord avec tous les États débiteurs. Et si, en vertu des traités, l'Autriche et la Hongrie ne pouvaient participer aux délibérations, il semble bien que jamais la C. D. R. n'a pris une décision essentielle sans avoir au préalable obtenu leur adhésion officielle.

De même, le sous-comité de la C. D. R. était en liaison étroite avec les représentants des créanciers, groupés autour de l'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières. Et nous aurons l'occasion de constater que le directeur de cette Association a été prié de se rendre aux conférences les plus importantes parmi celles que ce sous-comité a convoquées.

Ainsi, grâce à son heureuse politique, la C.D.R. semble être parvenue aux résultats qu'exigeaient l'équité et le bon sens : cette œuvre de répartition des dettes a été effectuée dans une parfaite harmonie, dans une entente complète entre tous les intéressés.

Tout au plus peut-on dire qu'elle n'y est arrivée qu'« avec lenteur », comme elle le constate elle-même dans sa publi-

cation (page 7), — une lenteur que la complexité du problème ne suffit peut-être pas à justifier.

II. — Du partage des dettes gagées.

La C. D. R. ou plus exactement le sous-comité compétent s'est efforcé de trouver dans le cadre des traités un critérium parfaitement juste pour le partage des dettes gagées et, en même temps, un autre critérium également à l'abri de toute critique pour la répartition des dettes non gagées.

En ce qui concerne les emprunts gagés, le travail de la C. D. R. a été simplifié : il a été limité à ceux qui étaient gagés sur les chemins de fer. En effet aucune difficulté pratique n'a été soulevée au sujet des autres gages, dont aucun n'a été divisé par les traités entre plusieurs États : un seul pays se voyant attribuer l'ensemble du gage d'un emprunt déterminé, devait en conséquence supporter intégralement la charge de cet emprunt.

Mais il n'en était pas de même des dettes gagées sur les voies ferrées. Ces dernières traversaient tout l'ancien Empire ; elles ont été inévitablement sectionnées entre les divers États successeurs et cessionnaires, lesquels, conformément aux dispositions des articles 203 (1) et 186 (I) des traités, devaient assumer la responsabilité d'une part proportionnelle de ces dettes.

Or ces mêmes articles des traités de Saint-Germain et de Trianon laissaient des pouvoirs très étendus à la C. D. R. pour le choix d'une base de répartition ; ils ne renfermaient à ce sujet aucune indication, aucune suggestion, mais se bornaient à dire que « le montant de l'obligation encourue concernant la dette gagée prise en charge par chaque État sera évalué par la Commission des Réparations d'après tels principes que celle-ci jugera équitables ».

La C. D. R. ainsi chargée par les traités de la recherche des « principes équitables », semble avoir procédé à une étude très approfondie et à une enquête très complète.

Elle a consulté des experts, des ingénieurs et techniciens des voies ferrées.

Un critérium paraît avoir été pris d'abord en considération : on aurait calculé le capital investi dans la part du réseau attribué à chaque État successeur ou cessionnaire ; on aurait pu établir ainsi une proportion déterminée, et s'en servir comme de base pour la répartition des dettes gagées sur ces réseaux.

Toutefois ce principe n'est pas parfait. Il est évident que, dans la grande majorité des cas, ce « capital investi », autrement dit le « prix de revient » ne correspond pas à la « valeur actuelle » des voies ferrées.

Un État cessionnaire aurait pu recevoir certaines fractions de lignes de chemins de fer sans grande valeur, mais être obligé néanmoins d'assumer une part importante de l'emprunt gagé sur le réseau, sous le prétexte qu'en raison de quelques difficultés techniques le prix de revient de ces fractions de lignes était supérieur à celui des autres fractions cédées aux États voisins.

On aurait été ainsi conduit à de réelles injustices.

De plus comment déterminer avec exactitude le prix de revient d'une ligne dont la construction fut entreprise il y a quelque quarante ou cinquante ans ? Les éléments peuvent faire défaut pour apprécier le capital investi à cette époque ; et est-il vraiment possible de retrouver dans la comptabilité toutes les dépenses faites, au cours de nombreuses années, soit pour l'achèvement de la construction, soit pour l'entretien de chaque ligne ?

Peut-être dans certains cas — très rares — aurait-on pu tenter non sans de graves difficultés de faire ces calculs, mais on a dû reconnaître qu'on n'aurait pu arriver que très exceptionnellement à des résultats qui ne soient pas trop inexacts.

Et l'on a abandonné ce critérium.

Si l'on ne pouvait prétendre à établir ainsi directement la valeur des voies ferrées attribuées aux divers États successeurs et cessionnaires, il fallait songer à déterminer approximativement cette valeur d'après quelque indice

apparent. La C. D. R. a poursuivi ses études dans ce sens, et a pensé qu'il était possible de voir une relation assez étroite entre la longueur et la valeur d'une ligne de chemin de fer.

Il fallait donc calculer la longueur kilométrique de toutes les voies ferrées cédées à un État et servant de gage à un emprunt, et en déduire la part proportionnelle de cet emprunt qui devait incomber à l'État cessionnaire.

Ce principe de partage présente sur le précédent un avantage incontestable : il est relativement aisé à déterminer. Et s'il est possible de chicaner sur l'affectation précise de telles ou telles dépenses, déjà anciennes, l'accord semble devoir se faire sur une chose aussi matérielle que la longueur d'une voie ferrée.

Est-ce à dire que ce critérium soit parfait ?

Il semble tout d'abord qu'il ne soit pas exact d'affirmer que la valeur d'exploitation est toujours proportionnelle à la longueur des voies. Une petite ligne, d'intérêt purement local et sur laquelle trois ou quatre convois circulent dans toute une journée, n'a pas évidemment la même valeur que tel tronçon, d'égale longueur, d'une grande ligne où passent quotidiennement une dizaine de rapides.

On a cru réfuter entièrement cette objection en invoquant la loi des moyennes. Au lieu de considérer deux lignes déterminées d'égale longueur mais d'inégale valeur, on a voulu observer tout un réseau où s'enchevêtrent petites et grandes lignes suivant une certaine proportion ; et l'on a prétendu que, conformément à la loi des moyennes, cette proportion entre petites et grandes lignes serait très sensiblement la même dans tous les autres réseaux.

En conséquence un simple rapprochement entre la longueur totale des voies ferrées attribuées à tel État et celle des voies ferrées cédées à tel autre État permettrait de déduire la valeur relative de ces deux réseaux, et ainsi de fixer la part de la dette que chacun de ces États devrait assumer.

Une autre objection est possible : n'y a-t-il pas lieu de tenir compte des ouvrages d'art ?

Tel État cessionnaire est un pays de montagnes ; tel autre est très plat. Dans l'un, il a fallu construire des ponts au-dessus des ravins, peut-être aussi de très longs tunnels, ou aménager les flancs des montagnes : donc de très grosses dépenses. Dans l'autre, il a suffi de placer des rails sur un terrain plan et la ligne droite a été aisément observée. La valeur des voies est-elle vraiment, dans ces deux pays, proportionnelle à la longueur ?

On a répondu affirmativement ; et si paradoxal que cela puisse paraître au premier abord, il semble que l'on ait eu raison.

Sans doute on aurait tort si par « valeur » on comprenait le prix de revient. Mais il ne faut considérer, en cette matière, que la valeur d'usage : c'est la seule qui intéresse actuellement les États cessionnaires.

Or un pont construit en Bohême n'est pas seulement utile à la Tchéco-Slovaquie ; il sert à tous les voyageurs qui se rendent d'Autriche en Allemagne, par exemple, qu'ils soient Roumains ou Italiens ou de tout autre pays.

La « valeur » de ce pont n'est pas nationale : elle est internationale.

Et il en est de même de tous les ouvrages d'art.

Toutefois il peut suffire d'un embranchement important pour créer une certaine activité dans une région ; et telle gare bien conçue et bien aménagée connaît presque nécessairement un trafic intéressant et croissant.

Il fallait en tenir compte.

Aussi la C. D. R. a-t-elle décidé de fonder ses calculs sur la longueur kilométrique de toutes les voies, sans oublier les doubles voies, les voies de garage et les voies d'évitement.

Le critérium auquel la C. D. R. s'est ainsi arrêtée — la longueur kilométrique de toutes les voies ferrées — ne nous semble donc pas absolument parfait : la loi des moyennes, en particulier, ne nous paraît pas répondre à toutes les objections.

Mais il était difficile d'en trouver de plus juste. Et toutes

les fois que cela a été possible et désirable, la C. D. R. l'a corrigé en prenant accidentellement en considération le « capital investi ».

Le principe étant admis, il fallait l'appliquer.

A cette fin, la C. D. R. s'est adressée aux administrations autrichiennes et hongroises qui ont pu lui fournir un état kilométrique très précis des voies ferrées servant de gage à des emprunts publics.

Cet état a été communiqué officieusement à tous les pays intéressés qui ont pu le contrôler et ont, finalement, donné leur accord à la C. D. R.

La longueur de toutes les voies appartenant à l'ancienne Autriche était de 21.421 kilomètres; elle était de 13.576 kilomètres pour l'ancienne Hongrie.

La base des calculs étant ainsi établie — suivant des principes aussi justes que possible et avec le consentement de tous — la C.D.R. a pu procéder mathématiquement à la répartition des dettes gagées autrichiennes et hongroises.

Cette partie de son travail est aujourd'hui terminée; elle est résumée par les tableaux qui ont été dressés par la C.D.R., et se trouvent reproduits dans les annexes B, C et D de sa publication (op. cit. p. 33 à 40).

III. — De la *Steg*.

Le travail de la C.D.R. a donc été relativement simple en ce qui concerne l'ensemble des dettes gagées. Mais elle rencontrait des difficultés spéciales et sérieuses pour toute la partie de ces dettes relatives à la « Société privilégiée autrichienne-hongroise des Chemins de fer de l'État ».

Cette Société est communément dénommée la « *Steg* », ce mot étant formé des premières lettres du titre allemand : « *Staats-eisenbahn-Gesellschaft* ».

La *Steg* est une société anonyme. Elle a été constituée en 1855 en vue de construire et d'exploiter des lignes de chemins de fer situées tant en Autriche qu'en Hongrie.

S'il n'y avait pas eu de modifications profondes dans la vie même de la Steg, la C.D.R. n'eût pas eu à s'en occuper, pas plus qu'elle n'est intervenue dans le règlement des dettes privées de l'autre grande Compagnie de Chemins de fer de l'ancienne Autriche-Hongrie : celle des « Chemins lombards ».

Mais deux événements ont successivement donné naissance à des dettes d'État : ce furent en 1891 le rachat de la partie hongroise et en 1908 le rachat de la partie autrichienne du réseau de la Steg.

Le contrat entre le Gouvernement hongrois et la Steg fut conclu le 7 juin et ratifié le 17 novembre 1891 : le Gouvernement rachetait toutes les lignes hongroises de la société, moyennant une annuité de 9.598.500 florins payable durant soixante-quinze ans ; en outre, sur 6.500.000 florins, la Hongrie devait verser à la Société une prime d'agio du florin-or par rapport au florin-papier.

Ainsi, dès 1891, une première dette d'État était créée, dette de l'État hongrois à l'égard de la Steg, et qui ne devait s'éteindre que le 31 décembre 1965.

En 1908, le Gouvernement autrichien décida de faire ce qu'avait fait, quelques années auparavant, le Gouvernement hongrois : il signa un contrat avec la Steg le 21 octobre 1908 et ce contrat fut ratifié par la loi du 27 mars 1909.

Mais dans ces accords avec le Gouvernement autrichien aucune annuité n'était prévue.

Il fut spécifié que l'Autriche, pour prix de son rachat, prendrait en charge quatre catégories d'obligations émises par la Steg :

Obligations 3 % anc. réseau émission de

I à X 436.000.000 Frs

Obligations 3 % réseau complémentaire

émission de I à IV ou série A 170.000.000 Frs

Obligations 4 % émission 1883 79.000.000 Mks

— — — 1900 76.000.000 —

Comme le service de ces quatre catégories d'obligations

était quelque peu supérieur à la valeur des lignes rachetées, il fut convenu que la Steg rétrocéderait à l'Autriche la moitié de la prime d'agio d'or que lui versait annuellement la Hongrie.

Ainsi une partie des dettes privées de la Steg devenait, en vertu de ce contrat, une dette publique de l'Autriche : les obligations émises par la Steg continuaient à circuler, mais elles étaient transformées en fonds d'État.

Aussi bien cette tranformation ne manqua-t-elle pas de soulever les protestations justifiées des obligataires à qui elle était imposée : ces obligataires avaient prêté leur argent à une société privée ; celle-ci était-elle vraiment déchargée de toute espèce de responsabilité du fait qu'un État avait accepté de prendre la charge de cette dette ?

Nous ne croyons pas que cette novation d'une partie de la dette obligataire de la Société par changement de débiteur soit légalement opposable aux créanciers dont on a négligé de demander l'assentiment.

Quoi qu'il en soit, les obligataires n'ont pu pratiquement que se soumettre devant le fait accompli. Et l'on aurait pu aboutir ainsi à une profonde injustice : que les obligataires n'aient pu faire respecter leurs créances par un État autrichien défaillant, alors que les actionnaires auraient pu continuer à percevoir des dividendes importants provenant de l'annuité versée régulièrement par le Gouvernement hongrois.

A la suite de ces différents rachats et au lendemain de la guerre, la Steg n'exploitait plus aucune voie ferrée. Son actif comprenait :

- 1^o L'annuité hongroise ;
- 2^o Des ateliers de construction de locomotives à Vienne ;
- 3^o Des charbonnages, à Klidno (Tchéco-Slovaquie), qui ont été depuis affermés par la Steg à une Société tchéco-slovaque ;
- 4^o Une participation dans le capital de la Société des Acières et Domaines de Reshitza, société roumaine créée après l'armistice.

Le passif de la Steg était principalement formé des trois catégories d'obligations qui demeuraient à la charge de la Société :

Les obligations 5 % Brüm-Rositz = 973.000 florins-argent ;

Les obligations 5 % émission 1873 et 1874 = 21.000.000 florins-argent ;

Les obligations 3 % 1895 = 45.000.000 marks.

Or, l'actif de la Steg lui permettait non seulement de rémunérer ses obligataires mais aussi de payer un dividende à ses actionnaires.

Il semblait donc que, conformément aux traités, la C.D.R. devait procéder au partage des dettes de l'Autriche à l'égard des détenteurs des quatre catégories d'obligations dont elle avait la charge depuis 1908 et au partage des dettes de la Hongrie à l'égard de la Société, c'est-à-dire de l'annuité hongroise.

La charge des obligations devait être répartie entre la République d'Autriche et son cessionnaire la Tchéco-Slovaquie.

Celle de l'annuité hongroise devait être répartie entre la Hongrie et ses cessionnaires : Roumanie, Royaume S.H.S. et Tchéco-Slovaquie.

C'est exactement ce qu'aurait fait la C.D.R. si elle s'en était tenue aux termes des traités.

C'est ce qu'elle n'a pas voulu faire, estimant que la situation était inextricable et devait être profondément modifiée.

Elle a commencé par proposer un nouvel accord plus clair et plus logique.

Elle convoqua à Vienne les représentants de tous les intéressés pour discuter de cet accord ; les séances qui eurent lieu dans l'Hôtel de la Direction de la Banque d'Autriche-Hongrie durèrent du 5 au 11 septembre 1922.

Et c'est ainsi que fut signée la convention de Vienne du 11 septembre 1922 « concernant les dettes grevant le réseau de la Société privilégiée autrichienne-hongroise

des Chemins de fer de l'État (Steg) »; cette convention comprenait deux parties :

Une partie A : « résolutions prises au sujet des dettes d'État vis-à-vis des porteurs d'obligations de la Société privilégiée autrichienne-hongroise des Chemins de fer de l'État (Steg) » était signée des représentants de l'Autriche, de la Hongrie, du Royaume S.H.S. et de la Tchéco-Slovaquie. La Roumanie qui ne s'était pas fait représenter a déclaré postérieurement adhérer à la convention.

Une partie B : « résolutions prises au sujet des dettes d'État vis-à-vis de la Société privilégiée autrichienne-hongroise des Chemins de fer de l'État » portait la signature des représentants des mêmes États, et, en outre, celles du Dr. Sieghart et du Dr. Reisch, délégués de la Steg.

Le principe de ces accords consistait à répartir également entre les deux groupes autrichien et hongrois le montant global des obligations et de l'annuité.

En ce qui concerne d'abord les obligations, les trois catégories que le contrat de rachat de 1908 laissait à la charge de la Société représentaient des sommes très restreintes par suite de la baisse du mark. La convention de 1922 les a donc maintenues à la charge de la Steg, qui pouvait les rembourser.

En fait, la Steg a offert, en avril 1923, aux porteurs d'obligations 5 % Brünn-Rositz, l'échange de leurs titres contre des actions à raison d'une action pour trois obligations et aux porteurs des obligations 5 % 1873 et 1874 la même opération mais sur la base d'une action pour deux obligations.

Elle a en outre appelé au remboursement anticipé, à dater du 1^{er} mai 1923 et pour leur montant nominal en marks, les obligations 3 % 1895 (Voir la circulaire de l'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières N° 255 du 7 décembre 1923).

Des quatre catégories d'obligations dont le service était assuré depuis 1908 par l'Autriche, deux ont été, pour des raisons diverses, maintenues à la charge du seul

groupe autrichien : dans un intérêt de simplification, l'emprunt 4 % de 1883 de 79.000.000 de marks, étant entendu qu'il s'agissait de marks-papier ; et l'emprunt 4 % de 1900 de 76.000.000 de francs, pour le motif que les fonds de cet emprunt émis neuf ans après le rachat du réseau hongrois n'ont été employés exclusivement que sur le réseau autrichien qui seul fut donné en gage aux prêteurs.

Par contre la charge des deux autres emprunts 3 % ancien réseau et 3 % réseau complémentaire a été répartie entre le groupe autrichien et le groupe hongrois.

De même l'annuité n'a pas été laissée à la charge uniquement du groupe hongrois, mais partagée entre les deux groupes. Elle a d'ailleurs été modifiée pour répondre à la situation des changes et fixée à 5.500.000 francs.

La répartition des deux catégories d'obligations et de l'annuité s'est faite d'après la valeur respective des réseaux hongrois et autrichien, l'Autriche et son cessionnaire devant assumer, d'après les calculs de la C.D.R., 58 % de la charge totale, et la Hongrie et ses cessionnaires 42 %.

Ainsi la charge annuelle du groupe autrichien était fixée par la convention de 1922 à 19.392.300 francs et 3.763.000 marks.

Et celle du groupe hongrois à 14.042.700 francs.

La tâche de la C.D.R. n'était pas terminée en cette matière : les dettes étaient ainsi partagées entre les deux groupes, mais il fallait en outre les répartir à l'intérieur de chaque groupe.

Pour cela, aucune difficulté spéciale n'empêchait la C.D.R. d'appliquer les principes généraux qu'elle avait admis pour l'ensemble des dettes gagées.

La clef de répartition fut donc, entre l'Autriche et son cessionnaire la Tchéco-Slovaquie, très exactement la longueur kilométrique de toutes les voies ferrées. Ce fut entre la Hongrie et ses cessionnaires (Tchéco-Slovaquie, Roumanie, Royaume S.H.S.), la même clef, mais amendée à l'aide de chiffres représentant le capital investi.

La C.D.R. a pu ainsi dresser le tableau de la répartition

des dettes publiques relatives à la Steg : ce tableau a paru en annexe au procès-verbal du 11 septembre 1922.

Ces résultats sont remarquables : la C.D.R. a réussi à faire admettre un plan d'assainissement d'une situation très embrouillée, et elle a demandé, à Vienne, le concours de tous les intéressés pour mener à bien l'œuvre qu'elle avait entreprise. La convention du 11 septembre 1922 est un des exemples les plus caractéristiques de la politique intelligente de la C.D.R.

IV. — Du partage des dettes non gagées.

Parallèlement à ces travaux concernant les dettes gagées, la C.D.R. procédait à la répartition des dettes non gagées.

Cette partie de l'œuvre de la C.D.R. a été menée avec une certaine lenteur : il est vrai qu'elle était assez complexe.

Avant de pouvoir réaliser le partage des dettes autrichiennes d'une part et celui des dettes hongroises d'autre part, il fallait que ces deux catégories de dettes formassent deux blocs absolument distincts : il convenait donc, tout d'abord, de répartir entre ces deux blocs la dette commune austro-hongroise, et ce fut une première difficulté.

Jusqu'en 1867, en effet, les finances de l'Autriche et celles de la Hongrie n'étaient pas distinctes : il n'existait alors qu'une dette austro-hongroise.

Lorsque cet état de choses fut modifié et que chacun de ces deux pays fut doté d'une existence financière autonome, l'Autriche demeura chargée d'assurer le service des anciens emprunts austro-hongrois, mais la Hongrie fut tenue de lui verser une certaine annuité représentant sa contribution à cette dette commune.

Cette annuité, modifiée à plusieurs reprises, fut définitivement fixée par la convention additionnelle approuvée par la loi du 30 décembre 1907, à un montant de 58.339.339,52 couronnes.

Dans ces conditions, il était nécessaire de répartir entre

la Hongrie et ses cessionnaires la charge de la part de la dette commune correspondant à cette annuité.

L'annexe à l'article 203 du traité de Saint-Germain prévoit expressément qu'il faut déduire de la dette publique autrichienne non gagée, et l'annexe à l'article 186 du traité de Trianon dispose qu'il y a lieu de comprendre dans la dette publique hongroise non gagée « la part de dette « autrichienne dont la charge incombait au Gouvernement « de l'ancien Royaume de Hongrie en exécution de la « convention additionnelle approuvée par la loi austro-hongroise du 30 décembre 1907 (B.L.L. N° 278) et qui « représente la contribution à la dette générale de l'Autriche-Hongrie des territoires dépendant de la Sainte Couronne de Hongrie ».

Le principe était donc admis : la difficulté était de l'appliquer. Car il ne suffisait pas de maintenir à la charge du groupe hongrois l'annuité fixée en 1907. Il fallait déterminer exactement à quelle part, en capital, des anciens emprunts austro-hongrois correspondait cette annuité : il ne pouvait plus s'agir de versements annuels du groupe hongrois au groupe autrichien, mais chaque État du groupe hongrois devait désormais assurer directement le service d'une partie de ces emprunts.

L'intérêt que devait payer le groupe hongrois était connu : c'était l'annuité de 1907. Pour en déduire le montant du capital auquel cet intérêt correspondait, un calcul très simple devait suffire, à condition que l'on fût d'accord sur le taux de l'intérêt.

Or la Hongrie souhaitait que le calcul se fit sur la base d'un taux assez élevé, ce qui aurait mis à sa charge un montant plus faible en capital ; et le groupe autrichien désirait tout au contraire que l'on prit pour base de ce calcul un taux plus réduit, pour que le montant en capital qui devait rester à sa charge subît une diminution plus importante.

La Hongrie paraît avoir proposé un taux d'intérêt à 5 % : c'était en effet le taux moyen de la dette publique austro-hongroise en 1867, date de la séparation financière

entre les deux pays. Sans doute depuis cette époque des conversions avaient eu lieu. Mais la Hongrie soutenait qu'elles ne lui étaient pas opposables, parce qu'elles avaient été réalisées par l'Autriche seule.

Au cas où cette prétention serait repoussée par la C.D.R., la Hongrie demandait qu'on acceptât au moins le taux de 4,325 % : ce taux avait été admis en 1907 en vue de l'éventualité d'un remboursement de la dette qui ne fut jamais réalisé.

Mais ces considérations qui n'avaient plus qu'un intérêt historique ne furent pas retenues par la C.D.R.

Elle estima très justement que l'annuité payée par la Hongrie à la veille de la guerre avait pour but d'assurer le service d'une partie de la dette commune aux taux de cette époque, et non aux taux antérieurs.

Or toutes les rentes existant en 1867 avaient été dès 1868 unifiées en rentes dénommées « Unifiées à 4. 20 % ». De plus, en 1903, une part importante de ces rentes, soit 3.614.305.760 couronnes, fut convertie par l'Autriche en rente 4 % ; le surplus, soit 1.405.753.700 couronnes, continuant à bénéficier du taux de 4, 20 %.

La « dette générale de l'Autriche Hongrie » comprenait précisément ces deux rentes : rente 4, 20 % et rente convertie 4 %. C'étaient ces deux rentes qu'il fallait partager entre l'Autriche et la Hongrie proportionnellement à l'importance relative de ces deux types de rentes, et de façon que le capital nominal ainsi obtenu correspondît, sur la base de ces deux taux respectifs, à l'annuité qui était à la charge de la Hongrie.

En conséquence la C. D. R. a décidé de détacher de la dette autrichienne et d'ajouter à la dette hongroise, conformément aux stipulations des traités, un montant de 1.438.344.700 couronnes soit :

1.035.568.945	de la rente 4 %	
et 402.775.755	de la rente 4, 20 %	—————

qui comportent une charge annuelle respective de :

	41.422.757, 80	couronnes
et	16.916.581, 71	—
soit	<u>58.339.339, 51</u>	—

total correspondant bien à l'annuité payée à la veille de la guerre par la Hongrie à l'Autriche.

La dette commune ou « blockrente » était ainsi équitablement partagée entre le groupe autrichien et le groupe hongrois. Il était désormais possible de procéder dans chaque groupe à la répartition de toutes les dettes non gagées.

La C. D. R. s'occupa d'abord de fixer ce que l'on a appelé les « quotes-parts brutes », c'est-à-dire la part des dettes incombant à chacun des États successeurs ou cessionnaires.

De même qu'elle avait étudié une clef de répartition pour les dettes gagées, elle chercha quel pouvait être le principe le plus juste pour le partage de ces dettes non gagées ; mais son champ d'investigation était plus limité par les textes des traités.

Les articles 203(2) et 186(2) stipulaient en effet que le calcul devait être fait : « en prenant pour base la moyenne « des trois années financières 1911, 1912 et 1913, d'après « le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans « le territoire réparti et les revenus correspondants de la « totalité des anciens territoires autrichiens (hongrois), « qui, de l'avis de la Commission des Réparations, seront « les plus aptes à donner la juste mesure des facultés con- « tributives respectives de ces territoires ».

Ainsi le principe de répartition imposé par les traités à la C. D. R. était la faculté contributive des territoires cédés : à la C. D. R. de trouver l'indice le plus exact de cette faculté contributive.

M. Jèze indiquait les deux solutions possibles : « Pour « calculer approximativement ces forces contributives « on pourra soit rechercher la somme totale d'impôts

« payés au cours des dernières années..., soit prendre en « considération seulement un ou plusieurs impôts les plus « caractéristiques des forces contributives » (op. cit. page 326).

Il semble que la C. D. R. ait d'abord examiné la seconde de ces solutions : elle a procédé à l'analyse de tous les impôts qui existaient en Autriche et en Hongrie, et elle a songé à retenir d'une part l'impôt foncier comme traduisant la capacité agricole des territoires, et d'autre part, à côté d'un impôt représentatif de la fortune acquise, les impôts « général et spécial sur les professions » reflétant la capacité industrielle, commerciale et bancaire.

Ce choix eût pu paraître judicieux : dans l'ensemble il aurait pu « donner la juste mesure des facultés contributives respectives de ces territoires », si l'impôt spécial sur les professions avait été établi autrement qu'il ne l'était.

Cet impôt spécial concerne les sociétés. Or il est divisé forfaitairement en deux parts, dont l'une généralement fixée à 20 % n'atteint que le siège social, l'autre frappant les lieux mêmes de la production.

Il est évident que la proportion relative au siège social est trop élevée. Or ce siège social est très souvent dans les grandes villes, principalement à Vienne ou Budapest : prendre cet impôt comme base de répartition, c'était commettre une injustice à l'égard de l'Autriche et de la Hongrie actuelles.

Des raisons semblables ont fait écarter un autre critérium qui pouvait cependant paraître le meilleur : l'impôt sur le revenu.

Sans doute l'impôt sur le revenu est, en principe, l'indice le plus juste des facultés contributives des assujettis. Mais il ne donne jamais une idée même approximative de la répartition des fortunes entre les provinces d'un même pays.

Tout contribuable, en effet, paie cet impôt sur ses revenus au lieu de sa résidence habituelle, et c'est très généralement la grande ville et dans bien des cas la capi-

tale, alors qu'il tire ses revenus de ses domaines ou de ses usines situées dans une ou plusieurs régions plus ou moins éloignées : les revenus pouvaient provenir de provinces qui ont été rattachées à la Tchéco-Slovaquie par exemple, et l'impôt sur ces revenus pouvait être payé à Vienne.

C'eût été alors une iniquité certaine que de mettre à la charge de l'Autriche actuelle une part de dette proportionnelle à ces impôts sur le revenu autrefois perçus à Vienne ou dans ses environs immédiats.

La C. D. R. a pu constater ainsi les inconvénients de tous les impôts choisis isolément comme critérium de répartition ; elle a songé alors à la première solution indiquée par M. Jèze : prendre en considération l'ensemble des impôts, sauf les recettes d'un caractère très spécial, comme celles que peut procurer le monopole des tabacs.

Nous croyons qu'une réserve s'impose néanmoins : il ne paraît pas possible que soit entièrement corrigée par ce système l'iniquité principale qui provient de ce que la plupart des impôts sont payés dans les capitales.

Toutefois on doit reconnaître que comme indice des capacités contributives l'ensemble des impôts est bien préférable à tel ou tel impôt pris isolément ; les impôts de différentes natures présentent, à ce point de vue, des défauts contraires qui peuvent ainsi s'amender et même s'annuler.

La C. D. R. a donc décidé de choisir comme principe de partage des dettes non gagées la répartition des revenus en général, indiquée par celle de tous les impôts : les impôts directs, les impôts indirects, les taxes et droits pour l'Autriche, et pour la Hongrie les mêmes impôts et en outre le produit du monopole du sel.

C'est d'après ce critérium que pratiquement les quotes-parts brutes des différents États ont été déterminées.

Les administrations autrichiennes et hongroises ont dressé, à cet effet, des tableaux d'impôts qui ont été soumis à tous les États intéressés.

L'accord s'étant fait sur ces tableaux, la C. D. R. a pu calculer aisément les quotes-parts brutes.

Toutefois ces quotes-parts ont été immédiatement modifiées, par suite de la décision de la C. D. R. d'adopter un principe de répartition spécial en ce qui concerne la Croatie-Slavonie.

Elle s'est inspirée en cette matière d'un paragraphe de l'article 186-2 (fin du 1^{er} alinéa) du traité de Trianon : « lorsque, antérieurement au 28 juillet 1914, il existait des accords financiers relatifs à la dette publique hongroise non gagée, représentée par des titres, la Commission des Réparations pourra tenir compte de ces accords en procédant à la répartition de cette dette entre les États ci-dessus mentionnés ».

Or un accord de cette nature avait été conclu en 1868 entre la Hongrie et la Croatie-Slavonie : depuis cette époque les revenus de la Croatie-Slavonie étant distincts, la quote-part de cette province dans les charges communes était fixée tous les dix ans par un compromis. Elle était établie d'après la proportion du rendement d'un certain nombre d'impôts : les impôts directs (sauf l'impôt sur les transports et la taxe d'exemption du service militaire), le droit de timbre d'actes judiciaires, le produit des régies du tabac et du sel.

Le dernier compromis était de 1904 et arrêtait la quote-part de la Croatie-Slavonie à 8, 127 %.

Ce chiffre ne correspondait plus au rendement des impôts pendant les trois dernières années avant la guerre.

Aussi la C. D. R., après avoir admis qu'elle tiendrait compte en principe de l'arrangement entre la Hongrie et la Croatie-Slavonie, décida-t-elle de reviser les chiffres du compromis de 1904.

Elle a donc recherché le rendement moyen des impôts énumérés dans cet arrangement pendant les années 1911, 1912 et 1913. Les tableaux dressés par les administrations compétentes ont fait ressortir une contribution de 7, 85 % de la Croatie-Slavonie dans l'ensemble des recettes hongroises.

En conséquence la quote-part brute de la Croatie-Slavonie dans la répartition de la dette hongroise a été fixée à 7, 85 %.

Les résultats des travaux de la C. D. R. en ce qui concerne la détermination des quotes-parts brutes des différents États successeurs et cessionnaires dans le partage des dettes non gagées sont reproduits par la C. D. R. dans les annexes E et F de sa publication (op. cit. pages 41 à 44).

Mais là ne devait pas se borner l'œuvre de la C. D. R. : il lui fallait encore fixer les « quotes-parts nettes » de chaque État.

La « quote-part nette » peut être définie : la différence entre la quote-part brute d'un État et le montant des titres estampillés sur son territoire, c'est-à-dire la part de la dette pour laquelle cet État se trouve débiteur à l'égard de porteurs étrangers.

La détermination de cette quote-part nette exigeait la connaissance de deux éléments : la quote-part brute qui avait été préalablement fixée par la C. D. R., et le résultat de l'estampillage.

La C. D. R. devait donc centraliser et contrôler toutes les statistiques, tableaux et indices, et en décembre 1924, elle convoquait pour le vendredi 23 janvier 1925 dans ses bureaux à Vienne les représentants de tous les États successeurs et cessionnaires.

L'ordre du jour de cette conférence était ainsi fixé :

« 1^o Examen des résultats de la nationalisation (estampillage et retrait) des titres de la dette non gagée d'avant guerre autrichienne et hongroise, effectuée sur les territoires des États successeurs et cessionnaires en vue de la prise en charge par eux de ces titres.

« 2^o Fixation, après examen contradictoire du résultat de cette opération, de la quote-part nette due par chaque État et pour chaque emprunt aux porteurs étrangers.

« 3^o Vérification des titres retirés de la circulation, fixation de la procédure et de l'époque de cette vérification.

« 4^o Annulation ou destruction des anciens titres.

« 5^o Distribution des titres appartenant aux fondations et institutions publiques. »

Cette conférence, à laquelle la C. D. R. s'était fait représenter par l'un de ses délégués les plus éminents et les plus compétents, M. G. Bouniols, s'est tenue à Vienne, du 23 au 31 janvier 1925.

Mais les travaux des divers États relatifs aux estampillages n'étant pas achevés, on ne pouvait aboutir à des résultats pratiques et définitifs ; ainsi qu'il était constaté dans un article de la *Neue Freie Presse* du 10 janvier 1925 : « Il n'est pas vraisemblable que la discussion doive aboutir dès maintenant à un résultat définitif : en effet plusieurs États ont très-peu avancé dans leurs travaux préliminaires. En particulier la Roumanie n'a pas encore achevé la discrimination des titres d'avant-guerre, la Yougoslavie n'a pas ratifié les accords conclus avec le Chancelier Seipel et en outre des réclamations sont pendantes au sujet des décisions déjà prises. On croit que la solution de la question des dettes d'avant-guerre demandera encore quelque temps. »

En effet, les travaux n'avaient été qu'ébauchés à la Conférence de Vienne : on s'était entendu entre États et C. D. R. sur les méthodes que l'on devait adopter pour l'établissement des listes d'estampillage et sur la nécessité d'un pointage sérieusement effectué.

A la suite de la Conférence de Vienne, pendant plusieurs mois, des délégués de la C. D. R. ont dû aller contrôler sur place les opérations relatives à ces estampillages ; grâce à leur surveillance efficace, on a pu dresser des tableaux exacts représentant le montant des titres détenus sur le territoire de chaque État.

Dès lors, il était possible de fixer les quotes-parts nettes. Ce fut l'œuvre de la conférence de Prague en novembre 1925.

Mais tant à Vienne en janvier qu'à Prague au mois de novembre, on discuta surtout d'un organisme nouveau dont la création avait été antérieurement décidée en principe : la Caisse commune.

CHAPITRE II

L'INTERVENTION DES PORTEURS ÉTRANGERS

LA CAISSE COMMUNE

La Commission des Réparations, grâce à sa méthode et aux décisions qu'elle a prises, a très sensiblement avancé le travail de répartition des dettes d'avant-guerre : elle a fixé la part incombant à chaque État pour chaque emprunt d'après les principes qui étaient exposés dans les traités et qu'elle a su préciser et interpréter.

Il semblait, dès lors, que l'œuvre était achevée.

Et il en était effectivement ainsi dans deux cas importants : 1° Pour les dettes non gagées, en ce qui concerne le service des titres détenus sur le territoire de l'un des États successeurs ou cessionnaires ; et 2° Pour les dettes gagées dont le gage ne s'était pas trouvé divisé entre plusieurs États.

Alors, en effet, il n'y avait en vertu des clauses des traités qu'un seul État débiteur ; dans le premier cas, l'État sur le territoire duquel les titres des emprunts non gagés étaient estampillés ; dans le deuxième cas, l'État cessionnaire du bien gagé.

Aucune difficulté pratique ne se présentait ; la reprise du service devait s'effectuer normalement ; elle ne dépendait que de la loyauté de l'État débiteur.

Mais dans deux autres cas, la situation était beaucoup plus complexe : 1° Pour le service des titres d'emprunts non gagés détenus en dehors du territoire des États successeurs ou cessionnaires ; et 2° Pour le service des titres d'emprunts gagés (quel que soit le lieu de détention) lorsque le gage a dû être divisé entre plusieurs États.

A un seul État débiteur (l'Autriche ou la Hongrie) plusieurs étaient substitués : dans le premier cas, tous les États « passifs », et dans le deuxième tous les États cessionnaires d'une partie du gage.

Sans doute la C.D.R. avait fixé la quote-part due par chacun d'eux. Mais il restait à prévoir des moyens pratiques permettant aux porteurs de faire valoir leurs droits attachés à un seul titre, à l'encontre de plusieurs débiteurs.

C'était une question délicate. La C.D.R. avec la collaboration des Associations de porteurs, dut la reprendre entièrement et y apporter une solution toute nouvelle ; les mesures de réalisation édictées par les traités présentaient en effet de si graves inconvénients qu'on dût les écarter ; et l'on créa la Caisse Commune.

I. — L'initiative de l'Association Nationale des Porteurs français de valeurs mobilières.

Pour tous ces créanciers qui, par suite de la répartition effectuée par la C.D.R., se trouvaient avoir plusieurs débiteurs, il aurait, semble-t-il, fallu procéder à l'échange des titres et à une division correspondant aux quotes-parts nettes imputées à chaque État d'après les calculs de la C.D.R.

Cet échange était d'ailleurs expressément prévu par les traités pour les titres de la dette non gagée détenus en dehors des territoires des États successeurs ou cessionnaires ; suivant les prescriptions de l'annexe aux articles 203 et 186, ces titres devaient être remis par l'intermédiaire des Gouvernements respectifs à la C.D.R. et remplacés par de nouveaux certificats.

Les traités n'étaient sans doute pas aussi explicites au sujet des titres d'emprunts gagés dont la charge était répartie entre plusieurs États : mais il paraissait évident qu'il était impossible de ne pas les échanger et les diviser.

Or, il ne s'agissait ni dans l'un ni dans l'autre cas de totaux peu importants. Les titres rentrant dans la première

de ces deux catégories représentaient, tout particulièrement, des sommes considérables; et l'intérêt en était véritablement international, car ils étaient disséminés dans toute l'Europe.

Peut-être n'est-il pas inutile de rappeler quelques chiffres, notamment au sujet des emprunts-or non gagés, les plus importants.

En avril 1923, les listes d'estampillage dressées par les divers États autres que les États successeurs ou cessionnaires faisaient apparaître les résultats suivants :

Autriche 4 % or :

Belgique	14.566.400	florins cap. nominal
Espagne	5.088.500	— —
Grande-Bretagne	6.077.600	— —
Hollande	3.740.200	— —
France	172.625.000	— —
Suisse.....	20.390.000	— —
Allemagne.....	26.361.400	— —

Total : 248.849.100 florins cap. nominal

Hongrie or :

Espagne	4.032.820	florins cap. nominal
Hollande	137.625.000	— —
Allemagne.....	124.300.000	— —
Suisse.....	14.000.000	— —
France	162.000.000	— —

Total : 441.957.820 florins cap. nominal

Sans doute, depuis 1923, ces chiffres ont pu être modifiés par des estampillages tardifs; mais il nous a été impossible d'obtenir des statistiques plus récentes, et celles que nous reproduisons ci-dessus doivent donner une idée suffisamment exacte.

Elles permettent particulièrement de constater le montant très important de ces emprunts-or détenus en France.

Il se trouve, en outre, dans notre pays, des titres des

autres emprunts non gagés autrichiens et hongrois pour des sommes également considérables.

Le décret du 17 avril 1922 ayant ordonné l'estampillage de ces titres, les résultats de cette opération étaient les suivants en mai 1923 :

Titres autrichiens :

Dettes converties 5 % florins-papier (fév.-août)	1.311.700 florins.
Dettes converties 5 % florins-argent (avr.-oct.)	2.196.250 —
Rente autrichienne 4 % or (avr.-oct.)	172.657.200 —
Total :	176.165.150 florins.
Rente unifiée 4 % couronnes (mai-nov.-fév.-août)	11.438.650 couronnes.
Rente unifiée 4 % couronnes (janv.-juillet)	55.662.950 —
Rente 4 % couronnes (mars et septembre)	10.383.880 —
Rente 4 % couronnes émission B 1912 (juin et déc.)	691.700 —
Rente 3 1/2 % couronnes 1897 Investition (fév.-août)	10.708.300 —
Total :	88.885.480 couronnes.

Bons du Trésor 4 1/2 % amortissables 1914 (janv.-juillet) ...	3.199.975 frs.
Bons du Trésor 4 1/2 % (tranche anglaise)	£ 24.106 14/4

Titres hongrois :

4 % or	163.190.000 florins.
4 % couronnes (toutes émissions)	123.513.300 couronnes.
4 1/2 % couronnes 1913	1.783.120 —
4 % 1889 amortissable pour le dégrèvement du sol.	88.600 florins.

Il ressort nettement de ces différents tableaux que des quantités très importantes de titres d'emprunts non gagés sont détenus en dehors des territoires des États successeurs ou cessionnaires, particulièrement en France.

Or l'échange de ces titres prescrit par les traités présentait de sérieux inconvénients pratiques.

C'était d'abord un travail matériel considérable. Ceux qui ont quelque idée des opérations de banque savent les difficultés que présente un échange des titres d'une société quelconque : il convient de faire imprimer les nouveaux titres et cela ne va pas, actuellement, sans des frais importants ; il faut que les porteurs soient prévenus ; des employés doivent s'occuper de détacher les nouveaux titres des souches ; des guichets sont affectés à cette opération d'échange. Et nous ne parlons pas de ce grand nombre de titres nouveaux que les porteurs, par ignorance ou négligence, ne viennent pas réclamer et que les banques doivent conserver pendant plusieurs années.

Tout échange de titres donne lieu à des frais d'impression et de personnel dont le banquier généralement demande le remboursement à la société émettrice.

Pour l'échange de ces titres autrichiens et hongrois, le travail devait être plus considérable encore par suite de l'extrême dissémination des titres dans les portefeuilles étrangers, et particulièrement dans les portefeuilles français.

En outre, il ne s'agissait pas que d'un échange : au débiteur originaire, plusieurs débiteurs nouveaux étaient substitués ; l'échange devait être complété par la division des titres. Et cette division devait nécessiter des calculs compliqués et des regroupements peu aisés par suite de la complexité des clefs de répartition fixées par la C.D.R.

Ainsi les frais nécessités par cet échange devaient être sensiblement plus élevés que pour les opérations courantes du même genre. Et bien qu'en principe le propriétaire du titre soit rarement appelé à les supporter, il paraissait peu probable que les États débiteurs dussent accepter de les prendre à leur charge : c'était donc les porteurs de ces

titres autrichiens et hongrois qui auraient dû les rembourser intégralement aux banquiers.

En second lieu, on ne pouvait vraiment songer à créer des petites coupures d'un montant infime. Or, c'est ce qui devait nécessairement se produire si l'on voulait échanger chaque titre ancien contre des titres dont chacun aurait représenté la part d'un nouveau débiteur. Cette part étant pour certains États extrêmement faible pour cent couronnes de capital nominal par exemple, il était nécessaire de fixer un minimum du montant des coupures et en conséquence de procéder à un groupement des titres.

Il devenait alors indispensable d'organiser un vaste marché de « rompus » portant sur un capital nominal de plusieurs milliards de francs et présentant un caractère international.

Ces marchés de « rompus » peuvent faire subir des pertes aux petits porteurs, dont les titres n'ont en fait aucune valeur s'ils ne trouvent pas soit à les vendre, soit à en acheter d'autres leur permettant d'atteindre le montant minimum nécessaire pour effectuer l'échange : ce sont encore des courtages, des commissions, sans parler des difficultés possibles de réalisation.

Enfin, en troisième lieu, si l'on échangeait les titres, les débiteurs n'étant plus exactement les mêmes, certains États auraient sans aucun doute exigé que les nouveaux certificats fussent timbrés ; et rien ne permet de croire que ces droits de timbre auraient été supportés par les pays débiteurs et non par les porteurs.

Ainsi des frais assez importants pour la réalisation matérielle de l'échange, des pertes certaines résultant des négociations de « rompus », de nouveaux droits de timbre à acquitter : telles auraient été, pour les porteurs des titres autrichiens et hongrois, les conséquences inévitables de l'application exacte des clauses des traités.

Il fallait donc s'efforcer d'éviter l'échange et la division de ces titres.

Mais une question préjudicielle s'imposait : était-il théoriquement possible de ne pas les échanger ?

Tout d'abord les traités prévoyaient explicitement cet échange, et on ne pouvait les modifier sans une nouvelle conférence diplomatique. Mais était-il nécessaire de les modifier?

On a pensé, avec raison, que toutes les dispositions des traités relatives à cet échange des titres n'étaient pas impératives, mais qu'il fallait les considérer seulement comme des indications pratiques suggérées à la C.D.R. et auxquelles la C.D.R. pouvait éventuellement ne pas se conformer.

Telle n'a pas été la seule objection théorique qui fut soulevée lorsqu'on a songé à éviter l'échange : on s'est demandé alors s'il était possible de laisser circuler les titres sous leur forme ancienne 1^o Etant donné que le débiteur n'est plus le même et 2^o Etant donné que le service n'est plus fait dans la même monnaie, surtout en ce qui concerne les emprunts-papier.

Ainsi un titre autrichien libellé en couronnes continuerait à circuler, alors qu'il représenterait une créance non plus seulement contre l'Autriche mais aussi contre la Tchéco-Slovaquie, etc... et que le service en serait effectué partiellement en monnaie autrichienne, partiellement en monnaie tchéco-slovaque, etc...

Or, après examen, on a dû reconnaître que ce n'étaient pas des obstacles insurmontables et on a trouvé des exemples analogues dans le passé.

Ainsi le changement de débiteur n'a nécessité l'échange ni des titres des emprunts émis par l'ancien État indépendant du Congo, lorsque cet État est devenu une colonie belge, ni des titres des emprunts émis par les États pontificaux quand ceux-ci ont été incorporés par le Royaume d'Italie.

D'une manière générale, les obligations des Compagnies de Chemins de fer rachetées par l'État deviennent des fonds publics, et pourtant ne sont pas échangées matériellement.

De même la Prusse a effectué en marks le service de dettes précédemment stipulées payables en thalers, et

L'Autriche et la Hongrie ont effectué en couronnes austro-hongroises le service d'emprunts contractés en florins-papiers, en florins-argent ou en florins-or. Et cependant, ni dans l'un ni dans l'autre cas, les titres n'ont été échangés.

Il était donc possible théoriquement de ne pas procéder à l'échange des titres autrichiens et hongrois. Mais comment pouvait-on éviter pratiquement cette opération?

C'est à l'Association Nationale des Porteurs français de Valeurs mobilières que revient l'honneur d'avoir résolu cette question. Elle a pris l'initiative de proposer la création d'un organisme intermédiaire entre les États débiteurs et les porteurs.

Cet organisme, « la Caisse Commune », devrait recevoir les versements des divers États débiteurs, et assurer le service des titres, qu'il n'y aurait donc lieu ni d'échanger ni de fractionner.

Le premier projet de Caisse Commune paraît avoir été arrêté le 8 janvier 1923 ; il fut communiqué le 23 janvier 1923 par le Directeur de l'Association Nationale au Ministère des Finances.

Le principe de la Caisse Commune fut dès lors étudié et bientôt admis comme base de discussion.

La C.D.R. résolut d'en tenter la réalisation. Et, convoquant une conférence des États successeurs et cessionnaires à Vienne pour le 19 mars 1923, elle demanda à l'Association Nationale, par une lettre du 10 mars, de s'y faire représenter « pour parler et, éventuellement, négocier au nom des porteurs ».

Le Directeur de l'Association Nationale, M. Barde, arrivait à Vienne le 21 mars et l'on devait immédiatement, entre créanciers et débiteurs et sous le patronage de la C.D.R., discuter le principe de la création de la Caisse Commune.

II. — Les conférences de Vienne et d'Innsbrück.

La Conférence de Vienne dura du 19 au 23 mars 1923 ; pendant les trois derniers jours, il n'y fut question que du projet de l'Association Nationale.

Ce projet avait été soigneusement préparé à Paris ; il avait fait l'objet d'une étude approfondie de la part des représentants des porteurs, et leur délégué le connaissait parfaitement.

Il n'en était pas de même de la plupart des États successeurs et cessionnaires. Sans doute ils n'ignoraient pas les principes, et nous croyons même qu'on avait fait parvenir à tous les Gouvernements intéressés une copie du projet sur lequel on devait discuter. Mais ils n'avaient pas eu le temps de l'analyser, encore moins de l'apprécier.

Peut-être même ont-ils manifesté au début une certaine appréhension : ces États nouveaux ou nouvellement agrandis étaient jaloux de leur autonomie et ils avaient tendance à écarter tout ce qui pouvait leur paraître un lien quelconque.

N'était-ce pas d'ailleurs une excellente position, et n'est-on pas en droit de supposer que ce qui n'était qu'instinct est devenu rapidement tactique ? Pour obtenir des remises partielles de leurs dettes, les États se sont montrés peu empressés à accepter l'institution d'une Caisse Commune, désirée par les porteurs.

Dans ces conditions, on ne pouvait à Vienne faire œuvre vraiment pratique : on a, de part et d'autre, tâté le terrain ; on s'est efforcé de résoudre les premières difficultés ; on a essayé de se mettre d'accord sur une base de discussion, tout en précisant les principaux obstacles.

On a abouti, néanmoins, à des « conclusions » ; mais les termes mêmes en sont particulièrement significatifs : il y est dit qu'« il est admissible qu'un système soit édifié sur le plan proposé. »

D'ailleurs aucun engagement effectif n'a été pris : « les

membres présents de la Conférence ont » simplement « convenu de faire connaître et de recommander le plan ci-dessus à leurs États respectifs ».

Toutefois l'accord s'est fait sur un point que l'on ne devait plus discuter par la suite. C'est la première conclusion de Vienne :

« Il est reconnu nécessaire de conserver à chacun des États toute liberté d'action en ce qui concerne les dettes libellées en couronnes-papier qu'ils pourraient avoir intérêt à racheter ou modifier contractuellement ».

Ainsi les emprunts libellés en couronnes-papier feraient l'objet d'arrangements séparés ; la Caisse Commune, s'il en était créé une ultérieurement, n'aurait pas à s'en occuper. Étant donné le cours des changes de la plupart des États débiteurs, il était en effet probable que le paiement des coupons représenterait des sommes pratiquement insignifiantes ; aussi bien était-il plus simple, dans la majorité des cas, de procéder à un remboursement immédiat.

Les dettes en couronnes-papier étant mises à l'écart dès la Conférence de Vienne, il était admis que le champ d'action de la Caisse Commune serait limité aux emprunts or et aux emprunts libellés en monnaies étrangères.

Pour ceux-là, ou plus exactement pour certains d'entre-eux qu'on prit soin d'énumérer, on déclarait qu'il était possible d'instituer une Caisse de porteurs qui en effectuerait le service financier.

Les représentants des États signalèrent cependant ce qui paraissait alors comme la principale difficulté : ils entendaient se réserver le droit d'amortir, et il fut longuement discuté de la possibilité des remboursements. On admit qu'« il serait loisible, aussi bien à l'origine qu'à tout autre moment du fonctionnement, à tout État de racheter le montant des annuités à sa charge, sous quelque forme que ce soit », mais on ne put se mettre d'accord sur un procédé pratique et simple de rachat.

La Conférence de Vienne n'était qu'une première entrevue : les États débiteurs n'y étaient guère préparés.

et seule du côté des porteurs, l'Association française y était représentée.

Il était nécessaire de convoquer une nouvelle réunion où les États seraient mieux instruits de la question et où les principales Associations de porteurs seraient conviées.

Par une décision du 19 juin 1923, la C.D.R. autorisa son Sous-Comité de répartition de la dette austro-hongroise à convoquer à nouveau les États et les porteurs : la Conférence se tint à Innsbrück du 25 au 29 juin 1923.

M. Barde y représentait encore les porteurs français ; mais à côté de lui, MM. Alberti, Dr. Van Hall, Koechlin et Clerc représentaient respectivement les porteurs italiens, hollandais et suisses. Quant aux porteurs belges, ils avaient confié au délégué français la défense de leurs intérêts.

La Conférence ainsi élargie aboutit à un compromis que la tactique adoptée dès le mois de mars par les États débiteurs laissait prévoir.

En premier lieu, le principe de la Caisse Commune était adopté. Cet organisme était officiellement dénommé : « Caisse Commune des Porteurs étrangers des Dettes publiques autrichiennes et hongroises d'avant la guerre ».

L'objet en était limité au service des titres de certains emprunts :

1° « Les obligations primitivement émises par la Société autrichienne-hongroise privilégiée des Chemins de fer de l'État (Steg), qui font partie de l'un des emprunts ci-dessous désignés, quelle que soit la nationalité des porteurs intéressés :

« Emprunt 3 % (réseau ancien), libellé en francs ;

« Emprunt 3 % (réseau complémentaire) libellé en francs ;

« Emprunt 4 % 1900, libellé en francs et en marks.

2° « Les titres de l'ancienne Dette publique autrichienne ou hongroise non gagée détenus en dehors des anciens territoires de l'Autriche et de la Hongrie (Altausland) et visés par le paragraphe 9 de l'annexe de l'article 203

du traité de Saint-Germain et de l'article 186 du traité de Trianon et qui font partie de l'un des emprunts ci-dessous désignés :

« Rente autrichienne 4 % or ;

« Rente hongroise 4 % or ;

« Mandats du Trésor autrichien 4 1/2 % 1914 (libellés en couronnes, marks, florins hollandais, francs et livres sterling).

« Rente hongroise 4 1/2 % 1913 (libellée en couronnes, francs, marks et livres sterling) ;

« Rente hongroise amortissable 4 1/2 % 1914 (libellée en couronnes, francs, marks et livres sterling).

3° « Le cas échéant, les autres titres compris dans l'ancienne dette publique autrichienne ou hongroise, au sujet desquels interviendrait un accord entre les Gouvernements et la Caisse ».

Suivant le système préconisé par l'Association Nationale des Porteurs français, il était décidé (art. 8), qu'en principe les titres de ces emprunts ne seraient pas échangés et qu'il serait simplement procédé à un recouppement.

Sur ces titres la Caisse serait chargée de payer les coupons ; au sujet des modalités des versements des États à la Caisse et de la monnaie dans laquelle ces versements seraient effectués, l'article 9, troisième alinéa, dispose : « Les États effectueront au siège de la Caisse le versement libératoire des sommes ainsi calculées par trimestrialités, payables à terme échu, pour le service courant des coupons, dont la première sera payable le 1^{er} avril 1925. Ce versement, s'il n'est pas opéré en or effectif, sera fait en livres sterling ou en dollars des États-Unis, conformément à une option qui sera notifiée à chaque État, deux mois au moins avant l'échéance ».

Enfin la question des rachats, qui avait paru à Vienne particulièrement complexe, est résolue suivant un mécanisme ingénieux dans l'article 12. Le rachat est permis aux États qui auront « versé régulièrement pendant trois exercices successifs toutes les annuités qui leur ont été

assignées ». Il pourra « être effectué soit en espèces soit par la remise des titres de rente de l'État rachetant. Les sommes qui seront encaissées par la Caisse du chef de ce rachat pourront être affectées soit au remboursement à la suite d'offres publiques, soit au rachat en Bourse, soit enfin à un remboursement partiel du capital des titres de cette catégorie qui seront en circulation ».

En outre, « à l'expiration d'un délai de 15 ans de service régulier et ininterrompu à partir du 1^{er} janvier 1925, chaque État aura la faculté de racheter, pour son propre compte, sur le marché, des titres administrés par la Caisse pour un montant correspondant en capital à sa part contributive. L'État rachetant aura, dans ce cas, à remettre les titres rachetés à la Caisse pour vérification de l'opération, en vue d'obtenir sa libération définitive ».

Tels étaient les principes essentiels des opérations que l'on s'accorda à confier à la Caisse Commune. On s'occupait même de l'organisation intérieure de la Caisse et l'on déterminait les rouages les plus importants de ce mécanisme.

Ainsi les États débiteurs semblaient avoir perdu les quelques appréhensions qu'ils avaient pu avoir à Vienne. Mais s'ils consentaient à adopter les idées des représentants des porteurs, ils obtenaient en échange des réductions très sensibles de leurs dettes.

La charge qui leur incombait du fait des emprunts or était limitée « à 32 %, commission comprise, du montant de l'intérêt stipulé en or » ; et l'on précisait que « le pourcentage de 32 % commission comprise, s'appliquera à la valeur ou du dollar ou de la livre sterling, considérés au pair pour le poids d'or fin et de titres respectifs, aux termes des législations en vigueur le 1^{er} janvier 1914 ». C'était une remise de plus des deux tiers.

En ce qui concernait les emprunts libellés en monnaies étrangères, les États « devront 27 %, commission comprise, de la parité or du montant stipulé ». Ce pourcentage « s'appliquera à la parité de l'une des monnaies dans lesquelles le titre est libellé, au choix de la Caisse, pour

sa contre valeur or, au jour de l'échéance. Exemple : Si la livre sterling est choisie et si cette monnaie perd deux pour cent par rapport à la livre-or, le pourcentage de 27 % s'appliquera à 98/100^{mes} de la livre-or ».

Pour les emprunts or, le pourcentage de 32 % est donc calculé par rapport au pair; tandis que pour les titres libellés en monnaies étrangères, le pourcentage de 27 % est calculé sur la parité.

Ces remises partielles de dettes étaient justifiées par la situation financière et économique des États de l'Europe centrale. Peut-être ces États pouvaient-ils faire, néanmoins, un effort plus grand. Mais il semble qu'on ait adopté la proportion de 32 % de l'or parce qu'elle aurait été très proche, à ce moment, de la contre-valeur du franc français papier par rapport au franc-or : cette analogie n'est-elle pas un peu artificielle?

Nous croyons plus volontiers que ces chiffres ont été admis par suite d'une transaction entre les propositions contradictoires des porteurs et des États.

D'ailleurs les représentants des porteurs s'étaient réservé le droit de procéder à une révision de ces pourcentages avant l'échéance du 1^{er} janvier 1931, « de telle sorte qu'au cas d'amélioration sensible des circonstances financières propres aux États, le pourcentage ci-dessus puisse être relevé et mis en rapport avec cette amélioration ».

Toutes ces dispositions, dont les unes ont trait à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse Commune et dont les autres concernent la réduction de la créance des porteurs, ont été groupées en un texte unique, qui ne comporte pas moins de dix-neuf articles et est connu sous le nom de « protocole d'Innsbrück ».

Ce protocole a été signé le 29 juin 1923.

Les représentants des États débiteurs avaient entièrement réservé la liberté pour leurs Gouvernements respectifs de le ratifier ou de s'y refuser. Toutefois il était entendu « que la décision définitive des mandants et adhérents » de tous les signataires « concernant la ratification ou la non-ratification du projet de convention, serait notifiée à

la Commission des Réparations au plus tard le 15 novembre 1923 ». Et l'article 15 du protocole permettait à chaque État « de retirer la ratification donnée par lui de la présente convention, dans le cas où la majorité des États aurait décidé de ne pas la ratifier ».

III. — Les signataires du protocole d'Innsbrück.

1^o *Les représentants des porteurs.*

Le protocole d'Innsbrück étant une sorte de compromis entre créanciers et débiteurs devait être signé par les porteurs et par les États.

Il était évident que tous les porteurs ne pouvaient être appelés individuellement à y adhérer : ils devaient être représentés, mais par qui ? et dans quelles conditions ?

On a longtemps considéré que dans des cas semblables les porteurs devaient se réunir et déléguer certains d'entre eux pour la défense de leurs intérêts communs. « Quant à la représentation des porteurs », écrit M. Politis (op. cit. p. 179), « l'usage établi est leur réunion en syndicats et la nomination de représentants qui doivent s'entendre avec le Gouvernement intéressé ».

Mais on s'est rendu compte des difficultés très sérieuses que devait présenter la convocation de pareils meetings lorsque le nombre des porteurs se trouvait être considérable ; cette méthode devait provoquer des frais importants et nécessitait souvent d'assez longs délais.

On en vint à une conception nouvelle et plus pratique : dans la plupart des grands États, des associations furent créées, dont le but fut de défendre les intérêts légitimes des porteurs. Il n'est plus besoin de grandes assemblées. L'Association prend l'initiative ; elle négocie, elle obtient des arrangements qui, compte tenu de la situation du débiteur, sont aussi favorables que possible aux créanciers, et ceux-ci ratifient tacitement en se conformant aux stipulations des accords conclus.

Ce sont ces Associations qui ont signé le protocole d'Innsbrück au nom des porteurs étrangers.

Les Associations représentées à Innsbrück étaient celles de la France, de la Suisse, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Belgique : elles ont toutes des caractères communs ; ce sont des institutions privées et par conséquent indépendantes ; et pourtant elles ont avec l'État des rapports assez étroits qui leur confèrent l'autorité et le prestige qui leur sont nécessaires.

L'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières a été créée en 1898 par la Chambre Syndicale des Agents de change de Paris, sur la demande du Ministre des Finances. Elle fut, par un décret du 24 septembre 1919, reconnue d'utilité publique.

Sous l'impulsion de son Conseil d'administration, présidé par M. Gustave Rendu, et assisté d'un Comité consultatif et de contentieux dont le président est M. Louis Barthou, elle a pu rendre à tous les porteurs français, principalement depuis la dernière guerre, d'inappréciables services.

Ce même caractère semi-officiel qui lui convient parfaitement étant donné son objet, les Associations similaires des autres pays l'ont également.

L'Association suisse des banquiers a constitué un Comité pour les États successeurs de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, qui s'est fait représenter à Innsbrück par M. R.-A. Koechlin, président de la Banque commerciale de Bâle, et par M. J. Clerc ; Association et Comité jouissent officieusement de l'appui de leur Gouvernement.

De même l'« Associazione Bancaria Italiana » de Milan, qui a délégué à Innsbrück le directeur du Credito Italiano M. Mario Alberti, est un groupement professionnel entre banquiers, dont les décisions, semble-t-il, sont très généralement prises d'accord avec le Gouvernement italien.

L'Association hollandaise « Vereeniging voor de oost-enriksche en hongaarsche Fondsen », d'Amsterdam, dont les représentants à Innsbrück étaient le Dr. A.-F. Van Hall, membre de la Banque privée H. Oyens en Zoen, et le Dr. H.-A. Van Nierop, administrateur-directeur de

l'Amsterdamsche Bank, avait été reconnue par un décret royal.

Enfin l'« Association belge pour la Défense des Détenteurs de fonds publics », d'Anvers, qui avait chargé la Délégation française de la représenter, paraît être toujours en contact étroit avec son Gouvernement.

Que les Associations française, suisse, hollandaise et belge aient été appelées à signer le protocole d'Innsbrück, c'était très naturel et cela ne soulevait aucune difficulté. Mais nous croyons que la situation de l'Association italienne était très spéciale et aurait justifié un examen attentif.

Quelle est, en effet, la position de l'Italie par rapport à la Caisse Commune?

L'Italie est cessionnaire de l'Autriche : elle a reçu des territoires qui, avant les traités, faisaient partie de l'État autrichien. Donc, en vertu du système admis à Saint-Germain pour le partage des dettes, l'Italie doit assurer le service de tous les titres d'emprunts autrichiens détenus sur son territoire. Les porteurs italiens n'ont désormais plus de créance que contre leur État ; ils ne peuvent être admis à intervenir directement à la Caisse Commune.

L'Italie ne l'a jamais contesté. Elle s'est bornée à faire remarquer qu'elle est un État actif, ayant estampillé sur son territoire des titres autrichiens pour un montant très supérieur à sa quote-part. Elle est donc, en tant qu'État, créancière de la Caisse Commune. Bien que la question n'ait pas été officiellement résolue, ce raisonnement nous semble irréfutable et nous croyons qu'à côté des créances des porteurs étrangers, il y a lieu d'admettre à la Caisse Commune celles de tous les États actifs : sinon, il y aurait rupture d'équilibre.

Mais l'Italie prétendait en outre que n'étant pas cessionnaire de la Hongrie, ses porteurs de titres d'emprunts hongrois devaient, comme les porteurs français ou hollandais, faire valoir directement leurs créances auprès de la Caisse Commune : d'où l'intervention de l'Association italienne qui se fit représenter à Innsbrück, signa le proto-

cole et fut appelée, comme nous le verrons, à déléguer deux de ses membres au Conseil d'administration de la Caisse.

Or, ce qui était vrai, ne l'est plus actuellement ; la ville de Fiume, qui faisait partie de l'ancien État hongrois, a été incorporée par l'Italie. Dès lors l'Italie doit être considérée comme cessionnaire de la Hongrie. Il est dit expressément dans la publication de la Commission des Réparations que « la partie des dettes attribuées à l'État de Fiume a été assumée par la Trésorerie italienne » (op. cit. p. 20). Nous en concluons que les clauses des traités doivent être appliquées : l'Italie doit être le seul débiteur des porteurs de titres d'emprunts hongrois détenus sur son territoire.

Sans doute l'Italie doit être, pour la dette hongroise comme pour la dette autrichienne, un État actif ; et à ce titre elle doit être créancière de la Caisse. Mais il nous paraît évident que c'est l'État italien qui doit intervenir et non les porteurs italiens : comment concevoir, dans ces conditions, que l'Association des porteurs italiens soit encore représentée au Conseil de la Caisse Commune ? Les éminents services qu'elle a rendus à Innsbrück ne semblent pas pouvoir justifier cette anomalie.

Parmi les États successeurs ou cessionnaires, le seul qui pourrait légitimement se prévaloir du raisonnement invoqué par l'Italie avant la prise de Fiume, nous paraît être la Hongrie : elle n'a jamais été et n'est pas devenue cessionnaire de l'Autriche et pourrait donc demander que les porteurs hongrois de titres d'emprunts autrichiens soient admis comme créanciers directs de la Caisse Commune.

Dans les rangs des Associations représentées à Innsbrück, une place restait vide : elle était expressément réservée aux porteurs anglais.

Il existe une Association de porteurs anglais. La « Corporation of Foreign Bondholders » a été créée dès 1868, et elle a été reconstituée en 1898 par une loi spéciale. Le « Council of the Corporation » est composé de vingt

et un membres : six sont nommés par l'Association anglaise des banquiers, six par la Chambre de Commerce de Londres, et neuf désignés par cooptation.

Cette puissante Association avait été priée de se faire représenter à Innsbrück.

Si malgré cette convocation, le « Council » s'est abstenu, la raison en est qu'il a pour principe de ne jamais intervenir de sa propre initiative, mais seulement à la demande d'un certain nombre de porteurs. Or, en juin 1923, aucune demande semblable n'avait été transmise au Council.

Il y eut, croyons-nous, une longue correspondance échangée entre Paris et Londres, à la suite de laquelle les porteurs anglais furent convoqués au siège du Council pour tenir un meeting le 18 septembre 1923. Ce meeting des porteurs de titres d'emprunts autrichiens et hongrois chargea le Council de constituer un comité spécial pour la défense de leurs intérêts.

Dès lors le Council put examiner attentivement le protocole rédigé à Innsbrück ; il demanda certaines explications complémentaires à l'Association Nationale des porteurs français.

Leur représentant, sir Bernard Greenwell, vint à Paris et après une étude approfondie des avantages que le protocole pouvait procurer aux porteurs anglais, il fit, à la séance du conseil de la Caisse du 23 juin 1924, la déclaration suivante :

« Sir Bernard Greenwell recommandera à son Comité d'accepter la formule suivante :

« Le Council of Foreign Bondholders de Londres adhère au protocole d'Innsbrück, étant entendu que la Caisse Commune commencera aussitôt que possible à négocier avec les États successeurs sur la question de l'amortissement des émissions de l'emprunt autrichien 4 1/2 % et hongrois 4 1/2 % 1914.

« Il est en outre entendu que si les États successeurs manquaient à l'exécution de leurs obligations telles qu'elles sont fixées au protocole d'Innsbrück ou par toutes autres modifications de ce protocole qui pourraient intervenir,

les dispositions de l'article 10 de ce protocole seraient appliquées et les porteurs britanniques recouvreraient le plein exercice des droits qu'ils tiennent du traité ».

Et le Comité ayant approuvé son délégué, le « Council of foreign Bondholders » notifiait son adhésion au protocole d'Innsbrück en août 1924.

Enfin la dernière difficulté que devait soulever la ratification par les porteurs du protocole d'Innsbrück fut la question de la situation des porteurs allemands.

Seul en effet, parmi les principaux groupes nationaux de porteurs étrangers des titres d'emprunts autrichiens et hongrois, le groupe des porteurs allemands n'avait pas été convié par la C.D.R. à se faire représenter à la Conférence d'Innsbrück. Les traités ne contenaient pourtant aucune clause permettant de le tenir à l'écart. Mais nous supposons que si la C.D.R. s'est ainsi abstenue de convoquer les Allemands, c'est uniquement parce qu'au mois de juin 1923 il n'existait en Allemagne aucune association sérieusement constituée, en mesure de prendre la défense de tous les porteurs de titres d'emprunts tant autrichiens que hongrois : à qui donc la C.D.R. aurait-elle adressé sa convocation ?

Sans doute un Comité avait été formé à Berlin dès le 30 mai 1919. Mais ce n'était qu'un « Comité de défense des porteurs allemands de valeurs émises ou garanties par l'État hongrois en vue de sauvegarder l'intérêt de ces porteurs », et nous n'avons pas connaissance qu'une Association plus large, s'occupant des titres autrichiens comme des titres hongrois, ait été instituée en Allemagne dès cette époque.

Toutefois, ce comité résolut de faire valoir les droits des porteurs allemands. Il avait invité les intéressés à lui adresser leurs adhésions, qui étaient reçues aux guichets de la Reichsbank et des banques émettrices. Et il multiplia les protestations et les démarches pendant la fin de l'année 1923.

Nous lisons notamment dans la *Frankfurter Zeitung* du 14 novembre 1923 : « Dans la crainte qu'un dommage

puisse être causé aux porteurs allemands, le Comité de défense des porteurs allemands d'emprunts hongrois a adressé au Ministère des Affaires Étrangères à Berlin, une requête dont nous extrayons les passages suivants : « ... le Comité de défense invite donc le Ministère des Affaires Étrangères allemand à protester le plus rapidement possible auprès de tous les États intéressés et de la C.D.R. contre les faits suivants :

1° « L'Allemagne n'a pas été admise aux négociations d'Innsbrück ;

2° « Une représentation de l'Allemagne, l'État créancier dont les intérêts sont les plus grands, dans le Conseil d'Administration de la Caisse à Paris n'a pas été prévue ;

3° « Les porteurs allemands des emprunts précités doivent subir un traitement différent, manifestement plus défavorable que celui qui est réservé aux nationalités représentées à la Caisse de Paris ».

Le 26 novembre, la *Frankfurter Zeitung* consacrait à la même question un nouvel article et concluait ainsi : « Il semble aussi parfaitement inique que des délégués allemands n'aient pas été invités aux négociations d'Innsbrück et que finalement il ait été conclu des accords qui semblent disposés à mettre hors du droit la propriété allemande ».

Mais les Allemands ont compris que pour obtenir satisfaction il leur fallait d'abord créer une Association importante et semi-officielle qui puisse aller de pair avec les Associations des autres pays.

Ainsi a été constituée au début de l'année 1924, principalement par les banques qui avaient émis les emprunts autrichiens et hongrois, la « Verein zur Wahrnehmung der Interessen Deutscher Eigentüemer von Anleihen der ehemaligen Oestereich-Ungarischen Monarchie », ou Association pour sauvegarder les intérêts des porteurs allemands des dettes publiques de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

Cette association a été reconnue, en avril 1924, par le Gouvernement du Reich comme représentant des créanciers allemands. Elle était présidée par M. Frantz Urbig, associé-gérant de la Direction de la Discontogesellschaft.

Elle demanda aussitôt, officiellement, son admission dans la Caisse Commune.

La question fut examinée au Conseil de la Caisse dans sa séance du 23 juin 1924, et il fut décidé de la renvoyer pour avis à la Commission des Réparations, laquelle après examen prit le 31 octobre 1924 la décision suivante :

« La C.D.R. constate que les dispositions du paragraphe 9 de l'annexe à l'article 203 du traité de Saint-Germain et de l'article correspondant du traité de Trianon s'appliquent sans distinction à tous les titres de l'ancienne dette publique autrichienne et hongroise détenus en dehors des États successeurs ou cessionnaires de l'Autriche (ou de la Hongrie).

« Tous arrangements à intervenir en vue de remettre aux dits porteurs les parts dûment proportionnelles des émissions de titres de compensation qui seront livrés à la C.D.R. devront par suite de l'avis de la C.D.R., comprendre tous les titres visés audit paragraphe et aboutir à ce que tous les titres aient les mêmes droits ».

En conséquence, dès le mois de décembre 1924 l'Association allemande était admise à adhérer au protocole d'Innsbrück, et le 18 décembre la *Frankfurter Zeitung* pouvait écrire en tête de l'un de ses articles : « Les Allemands à la Caisse Commune. »

Contre cette introduction des porteurs allemands dans la Caisse Commune, il n'y avait certainement aucune objection théorique. Mais ne pouvait-on craindre que leur présence ne fit hésiter plus longtemps certains États débiteurs à ratifier le protocole?

IV. — Les signataires du protocole d'Innsbrück.

2° Les États successeurs ou cessionnaires.

« Le conseil du service financier de la C.D.R. se référant aux stipulations contenues dans le protocole signé à Innsbrück, le 29 juin 1923, concernant le projet d'un arrangement de paiement pour les titres de la dette d'avant-guerre autrichienne et hongroise détenus en dehors du territoire des États successeurs et cessionnaires prie la Délégation... de vouloir bien rappeler à son Gouvernement que la C.D.R. attend pour le 15 novembre la ratification ou la non-ratification de la convention contenue dans le protocole ci-dessus mentionné. »

Tel est le texte de la lettre que, le 3 novembre 1923, le service financier de la C.D.R. dut faire parvenir aux délégations des différents États successeurs ou cessionnaires : douze jours seulement avant la date fixée aucun d'eux n'avait encore fait connaître à la C.D.R. s'il avait ratifié le protocole.

Le 15 novembre 1923, la situation était la suivante :

Deux États : la Tchéco-Slovaquie et l'Italie, avaient informé le service financier de la C.D.R., d'une manière définitive et sans réserves importantes, que leurs Gouvernements respectifs avaient donné leur adhésion au protocole d'Innsbrück. La lettre du délégué tchéco-slovaque est datée du 13 novembre ; la note de la délégation italienne est du 15 novembre.

Trois autres États : la Hongrie, l'Autriche et la Pologne, avaient déclaré à la C.D.R. qu'en principe ils étaient désireux de ratifier, mais qu'ils croyaient devoir demander l'avis de leurs Parlements et qu'ils ne pourraient donner leur réponse dans les délais fixés.

La Hongrie annonçait dans sa note verbale du 7 novembre que le projet de loi relatif à l'insertion de la

convention dans le code des lois hongroises avait été soumis à l'Assemblée Nationale dès le 15 octobre ; mais elle faisait remarquer qu'alors l'Assemblée ne siégeait pas.

La Légation d'Autriche écrivait, le 15 novembre, au président du service financier de la C.D.R. en lui promettant de préciser ultérieurement les motifs du retard apporté par son pays à la ratification du protocole : elle devait invoquer les difficultés et les lenteurs du travail parlementaire.

Enfin la délégation polonaise, dans sa lettre du 15 novembre, soulignait la nécessité de soumettre à la Diète un projet de loi autorisant la ratification de la convention contenue dans le protocole signé à Innsbrück, et sollicitait une prorogation de trois mois.

Quant aux deux autres États : la Yougo-Slavie et la Roumanie, ils avaient gardé le silence et devaient le garder pendant longtemps.

La situation au 15 novembre 1923 ne paraissait guère favorable : sur sept États, deux seulement ratifiaient, trois promettaient de ratifier et deux ne promettaient même pas.

Les démarches furent alors multipliées : conversations diplomatiques, notes officielles, rappels de la C.D.R., voyages officiels des représentants des Associations, on ne négligea rien pour aboutir à un résultat, et l'on put ainsi, au cours de l'année 1924, redresser complètement la situation.

Le Gouvernement autrichien hésitait sur le point de savoir s'il fallait une loi ou si un décret suffisait. La question fut débattue en Conseil des Ministres au mois de février 1924 : le Gouvernement fut autorisé à ratifier. Et le 18 février, le Gouvernement fédéral de la République d'Autriche informait officiellement la C.D.R. qu'il adhérerait aux propositions de la Conférence d'Innsbrück.

En Hongrie, le projet de loi nécessaire avait bien été soumis à l'Assemblée ; mais on en retardait la discussion pour ne pas entraver, semble-t-il, certaines négociations d'ordre financier. Toutefois au début de 1924, l'Assemblée

Nationale hongroise résolut d'entreprendre l'examen de ce projet, et la loi de ratification fut votée le 28 mai. Le service financier de la C.D.R. fut immédiatement avisé par la Légation Royale de Hongrie en France.

On pouvait aussi s'inquiéter en constatant que la loi qui devait être votée par la Diète de Pologne dans un délai de trois mois à dater du 15 novembre 1923, n'était pas encore intervenue. Mais on avait confiance, et le délégué devait dix-huit mois plus tard confirmer officiellement la ratification.

Ainsi le protocole d'Innsbrück se trouvait ratifié par la majorité des États successeurs ou cessionnaires : cinq États y adhéraient ; deux seulement s'y refusaient ou plus exactement n'avaient pas encore fait connaître leur décision.

L'un de ces deux États, le Royaume S.H.S., semblait lier à la question des dettes autrichiennes et hongroises celle des réparations qui lui étaient dues par l'Allemagne ; il prétendait qu'il ne pouvait accepter la charge d'une partie des dettes de l'Autriche et de la Hongrie et qu'il ne voulait en conséquence promettre d'appliquer les clauses du protocole, tant que l'Allemagne ne lui verserait pas exactement et intégralement ce qu'elle lui devait.

Et même, dans ce pays, certains affirmaient que la charge résultant du partage des dettes était beaucoup trop lourde si on la comparait à la créance que l'on avait sur l'Allemagne au titre des réparations.

Un article paru dans le grand journal de Belgrade, le *Vreme* (N° du 18 juillet 1924), est à cet égard particulièrement instructif. Après avoir rappelé quelques chiffres, on y conclut : « D'après ce partage, notre État aurait l'obligation de payer un chiffre de plusieurs milliards de dinars supérieur au montant de toutes les réparations reçues jusqu'à présent de la part de l'Allemagne. » Et plus loin : « Si un tel partage avait lieu, en ce qui concerne les dettes non gagées, une grande partie des livraisons faites par l'Allemagne au titre des réparations pour les cinq premières années servirait au paiement de ces dettes.

Notre participation aux réparations serait presque nulle et les espérances de ceux de nos compatriotes qui ont souffert dans leurs biens ne seront jamais réalisées. » Et l'on termine sur ces mots : « Nous demander de supporter des charges aussi lourdes que celles qui ont été proposées à Paris, c'est plus que de la légèreté et de l'ignorance. »

Cependant nous croyons qu'on serait bien en peine de trouver un fondement juridique à un tel raisonnement. Le Royaume S.H.S. est créancier de l'Allemagne au titre des réparations ; il est d'autre part débiteur vis-à-vis d'un certain nombre de porteurs par suite de la répartition de l'ancienne dette publique autrichienne et hongroise. Il est évidemment impossible d'établir en droit un lien quelconque entre cette créance et cette dette : aucune compensation ne peut intervenir ; on ne peut réduire la dette pour la seule raison que la créance rentre mal. Ce sont deux rapports de droit dont rien ne peut justifier la confusion.

Si l'on examine la même question, non plus juridiquement, mais en équité, certains arguments semblent devoir être pris en considération. Il paraît regrettable que la Yougo-Slavie ne soit pas en mesure de relever ses ruines ; on serait tenté d'alléger les charges qui logiquement lui incombent, pour lui permettre de se redresser.

Et malgré cela, il semble bien qu'au fond l'équité soit conforme au droit. On oublie trop facilement cette vérité pourtant évidente : si un État ne paie pas ses dettes, la foule de ses créanciers, des petits comme des autres, ne touchent plus ses rentes, et beaucoup peuvent être ruinés. Admet-on que la dette de la Yougo-Slavie doive être équitablement diminuée parce que l'Allemagne refuse de lui faire les versements prévus pour ses réparations ? Ce seront donc des petits porteurs de toutes nationalités, et par exemple, des petits porteurs français qui supporteront à la place de l'Allemagne, le poids des réparations dues à la Yougo-Slavie.

Et cela n'est ni juste ni équitable.

Des négociations furent entreprises à ce sujet et durèrent

pendant toute l'année 1924. Elles aboutirent enfin : les livraisons des réparations en nature par l'Allemagne ayant recommencé par suite de l'exécution du plan Dawes, le Gouvernement de l'État S.H.S. consentit à revenir sur sa décision. L'*Agence Économique et Financière* publia le 1^{er} décembre 1924, une dépêche de Belgrade annonçant qu'il avait donné son adhésion au protocole d'Innsbrück. Le Ministre des Finances, M. Stoyadnovitch venait à Paris ; il faisait aussitôt des déclarations « qui étaient reproduites dans le *Figaro* du 28 décembre, et qu'il complétait quelques jours après (Voir le *Temps* du 9 janvier 1925). Il en ressortait qu'« il avait proposé au Conseil des Ministres, qui l'avait accepté, de répondre entièrement aux obligations de la Convention d'Innsbrück ».

Au mois de mars 1925, la C.D.R. pouvait enregistrer cette nouvelle adhésion au protocole.

Seule la Roumanie persistait à ne pas ratifier le protocole : elle se refusait à accepter la charge de sa quote-part des anciennes dettes publiques autrichiennes et hongroises.

Ses arguments n'étaient pas nouveaux. Elle soutenait, en effet, qu'elle ne pouvait payer parce que les versements de l'Allemagne étaient insuffisants : et nous avons constaté que ni en droit ni en équité un semblable argument ne pouvait être retenu.

Elle affirmait en outre que ses finances étaient beaucoup trop obérées pour qu'elle puisse supporter les charges qu'on prétendait lui imposer. Mais, comme il était fait remarquer très justement dans un article du *Neues Wiener Tagblatt*, du 7 octobre 1924, « bien que la Roumanie exploite déjà depuis plusieurs années les parties du réseau de l'ancienne Société (la Steg), qui se trouvent sur son territoire, elle refuse la contre-prestation due à cette fin pour des arguments, que tous les milieux compétents sont unanimes à considérer comme ne paraissant pas fondés en droit ».

Aussi bien ses représentants n'ont-ils signé ni les conclusions de Vienne ni le protocole d'Innsbrück.

Sa situation est très nette : c'est celle d'un État qui manque à ses engagements. N'était-elle pas, en effet, partie contractante à Saint-Germain et à Trianon?

Les Gouvernements intéressés, particulièrement les Gouvernements français et anglais ont protesté à plusieurs reprises. La Conférence des Ambassadeurs, saisie de la question, a décidé, dès le mois de décembre 1923, d'adresser à la Roumanie une véritable sommation de verser les annuités échues dues à la Steg et de ratifier le protocole d'Innsbrück. Il semble que la Roumanie n'ait même pas répondu.

Le 12 avril 1925, la note suivante paraissait dans le *Journal des Débats* : « Hier matin a eu lieu, à Bucarest, une Conférence préparatoire pour l'examen de la Dette publique de l'ancienne Monarchie austro-hongroise... Un délégué spécial, M. Zauceanu est parti pour Paris pour présenter la thèse roumaine. »

Nous savons ce que vaut cette thèse. Il semble malheureusement que la Roumanie ait l'intention de ne pas la modifier.

Ainsi à la fin de 1925 la Roumanie demeure isolée. Tous les autres États intéressés ont adhéré au protocole d'Innsbrück : la Caisse Commune peut fonctionner.

V. — La création de la caisse commune et la conférence de Prague.

Aussi bien n'avait-on pas attendu la ratification des États pour s'occuper activement de la création de la Caisse Commune. Les Associations de porteurs, partisans des réalisations pratiques et rapides, désiraient constituer un organisme qui puisse fonctionner aussitôt que les États auraient donné leur accord et que la C.D.R. aurait fixé les quotes-parts nettes. Elles s'étaient donc mises à l'œuvre dès la signature du protocole d'Innsbrück.

La première réunion, qui pouvait être considérée comme la première séance du Conseil d'administration de la

Caisse Commune, fut tenue le 29 octobre 1923 ; et l'on y examina et résolut les principales questions.

On se heurta d'abord à la difficulté de fixer le siège de la Caisse. On hésitait en effet entre deux villes : Genève et Paris. Les uns faisaient remarquer que Genève est le siège de la Société des Nations, tandis que d'autres rappelaient que la Commission des Réparations est établie à Paris.

Or, la Caisse Commune, étant donné son objet, doit avoir une vie beaucoup plus longue que celle de la Commission des Réparations, et c'est un caractère qui lui est commun avec la Société des Nations. Mais d'autre part, il est évident que, dans les premiers temps tout au moins, elle doit être appelée à collaborer avec la C.D.R. et nullement avec la S.D.N.

On en conclut qu'il était préférable qu'elle siégeât dans la même ville que la C.D.R., et Paris fut adopté ; on laissa toutefois au Conseil d'administration le droit de transférer le siège dans tout autre État.

Une question connexe était celle de la nationalité de ce nouvel organisme.

En effet, de même qu'on avait hésité entre Genève et Paris, on ne savait s'il valait mieux adopter la nationalité suisse ou bien la nationalité française ; c'était pratiquement très important ; car il s'agissait de rechercher le régime le moins onéreux pour les porteurs.

M. Barde fut prié d'étudier au point de vue juridique et surtout au point de vue fiscal les avantages et les inconvénients de la nationalité française ; M. Clerc fut chargé d'un travail semblable en ce qui concernait la nationalité suisse. Un rapport fut signé par ces deux experts, d'où il ressortait nettement tout l'intérêt que l'on avait à adopter la nationalité française.

Leurs conclusions furent admises par le Conseil de la Caisse, qui se réserva toutefois le droit de modifier cette nationalité.

Il fut également décidé que le nouvel organisme serait une « Association constituée dans la forme prévue par la

loi française du 1^{er} juillet 1901 ». C'était parfaitement logique, la Caisse n'ayant en vue aucun but lucratif, mais se proposant seulement de surveiller et de défendre les intérêts de ses adhérents.

C'est donc dans le cadre de la loi de 1901 que la Caisse Commune fut officiellement constituée.

La première formalité imposée par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 consistait dans la remise au Préfet de Police, d'une déclaration avec liste des administrateurs et deux exemplaires sur timbre des statuts. C'est, le 20 décembre 1924 qu'elle fut remplie.

Il fallait en outre insérer dans le *Journal officiel*, un avis relatif à la création de la Caisse, et ce fut fait le 4 janvier 1925.

L'Association Nationale des porteurs français de valeurs mobilières adressait le 15 janvier à tous les États débiteurs, une lettre où elle leur notifiait l'existence officielle de la Caisse. Des communiqués étaient publiés dans les principaux journaux des pays intéressés. Et l'Association rédigeait une circulaire (N° 272, 17 janvier 1925) où elle reproduisait les textes essentiels et résumait les tractations qui avaient précédé la création de la Caisse.

En même temps, le Conseil d'administration était définitivement constitué : il était composé de quatorze membres et assisté d'un secrétaire général. La présidence en fut confiée à l'un des deux délégués français, M. Paul Gauthier, Ministre plénipotentiaire. M. Van Hallet et M. Léon Keusters furent désignés comme vice-présidents. M. Barde fut nommé secrétaire général.

Conformément à l'article 6 des statuts, « un commissaire délégué, suivant un roulement annuel, par l'ensemble des Gouvernements des États successeurs et des États cessionnaires, est adjoint au Conseil de la Caisse et assiste à toutes ses réunions ».

Que manquait-il alors pour que cet organisme pût fonctionner? Il lui fallait préciser sa situation tant à l'égard des porteurs qu'envers les États débiteurs, particulièrement ceux qui n'avaient pas ratifié le protocole. Il était,

en second lieu, nécessaire que la C.D.R. fixât d'une manière certaine et définitive les quotes-parts nettes.

Aussi bien la première condition était-elle déjà, en janvier 1925, à peu près réalisée : la question avait été examinée lors des réunions préliminaires et la solution avait été indiquée.

A l'égard des porteurs, en effet, la Caisse Commune ne pouvait être que mandataire. Sans doute il était difficile de convoquer des Assemblées générales de porteurs : ils étaient beaucoup trop nombreux et disséminés dans un trop grand nombre de pays. Il ne pouvait donc y avoir un mandat explicite.

Mais la Caisse Commune allait procéder au recouppement des titres : les porteurs devaient donc les déposer en vue de cette opération. Et l'on pouvait très rationnellement interpréter ce dépôt comme une adhésion et même comme un véritable mandat implicitement donné par les porteurs à la Caisse.

La situation de la Caisse n'était pas moins nette à l'égard des États : c'était celle d'un créancier. Toutefois, devant la carence de la Roumanie, la Caisse reconnut d'accord avec la C.D.R., que ses rapports avec les États signataires du protocole seraient d'une nature très différente de celle des rapports qu'elle aurait avec les États réfractaires.

Vis-à-vis des premiers, la Caisse est, en effet, créancière directement et sur la base du protocole d'Innsbrück ; elle recevra d'eux les annuités prévues, sans aucun intermédiaire.

La question est plus délicate en ce qui concerne les seconds : peut-on même admettre, s'il n'y a pas adhésion au protocole, l'intervention de la Caisse ? Cette difficulté fit l'objet d'un examen attentif des Associations de porteurs et de la Commission des Réparations.

La solution en fut indiquée en ces termes dans un rapport du délégué de la C.D.R. : « Le fait de n'avoir pas ratifié le protocole d'Innsbrück aura pour l'État respectif la conséquence qu'à son égard ne s'appliqueront pas les

stipulations particulières dudit protocole qui constituent l'arrangement spécial entre créanciers et débiteurs, comme par exemple : rabais de 68 % consenti pour les paiements sur les rentes or et de 73 % sur celles en monnaies étrangères ; le droit d'être représenté auprès de la Caisse Commune par un commissaire, etc...

« Par contre il est bien évident que la non-ratification du protocole d'Innsbrück ne peut pas exonérer un État des charges lui incombant d'après les traités et ne peut pas non plus empêcher la C.D.R. d'appliquer intégralement à son égard les dispositions des mêmes traités. Or, d'après les traités, chaque État doit remettre à la C.D.R. des titres de compensation pour un montant nominal égal à la différence constatée entre son estampillage et la quote-part mise à sa charge. Ces émission et livraison de titres de compensation peuvent, doivent même être demandées. Une fois en possession de ces titres la C.D.R. pourra bien, tenant compte de l'impossibilité de les distribuer individuellement à chaque porteur, les remettre à la Caisse Commune qui représente tous les porteurs dans leur ensemble ».

Ainsi à l'égard des États qui n'auraient pas adhéré au protocole, la Caisse Commune prendrait position de créancière, comme vis-à-vis des autres États, mais indirectement, avec intervention de la C.D.R., et sur la base des traités.

Cette conception très logique fut admise par le Conseil de la Caisse dans sa séance du 23 juin 1924. Elle servit de fondement au « Règlement concernant les rapports entre la Caisse et la Commission des Réparations », que la C.D.R. a élaboré et communiqué à la Caisse le 18 novembre 1924.

D'ailleurs seule la Roumanie ne ratifiait pas.

A cette unique exception près, tous les intéressés étaient d'accord dès le début de 1925 : mandataire des porteurs et créancière des États, officiellement constituée, collaborant étroitement avec la C.D.R., la Caisse semblait ne devoir pas tarder à fonctionner effectivement.

On pensait pouvoir passer à la réalisation pratique vers le mois de février, aussitôt après la Conférence de Vienne qui, réunie le 23 janvier, devait fixer les quotes-parts nettes.

Mais nous avons vu que les travaux d'estampillage des États successeurs ou cessionnaires n'étaient pas encore au point et que l'on ne put faire à Vienne une œuvre vraiment utile. On dut attendre de longs mois, pour permettre aux fonctionnaires de la C.D.R. de contrôler ces opérations d'estampillage et d'obtenir des chiffres exacts et définitifs.

Enfin une nouvelle Conférence fut convoquée à Prague : réunie le 6 novembre 1925 sur l'initiative de la C.D.R., elle comprenait des délégués des États successeurs et cessionnaires et des délégués de la Caisse Commune ; elle aboutit le 14 novembre à la conclusion d'un accord, dont les clauses furent analysées notamment dans un article du *Prager Presse* du 14 novembre, et résumées dans une circulaire de l'Association Nationale des porteurs français du 20 novembre.

L'article 1^{er} fixe les quotes-parts nettes.

Toutefois, on ne pouvait encore considérer ces chiffres comme absolument certains. Sans doute l'accord avait été signé par tous les représentants des États, à l'exception du délégué roumain ; mais chacun des États pouvait jusqu'au 15 décembre retirer son adhésion. Il n'était pas nécessaire de ratifier, mais il était possible de refuser.

D'autre part l'approbation de la C.D.R. a été réservée, principalement en ce qui concerne les quotes-parts nettes. Et aucun délai n'a été fixé à la C.D.R. pour faire connaître sa décision.

Toutefois, il y a lieu de croire que le fonctionnement normal de la Caisse pourra commencer au début de 1926.

On procédera immédiatement à un recoupponnement des titres, avec un nouveau numérotage.

La Caisse pense recevoir des États les versements prévus.

Et ainsi les porteurs des titres d'emprunts autrichiens

et hongrois qui depuis plus de onze ans sont privés en fait de tous leurs droits vont recommencer, grâce à la Caisse Commune, à toucher le montant de leurs coupons.

Une seule ombre à ce tableau : il faudra à chaque échéance déduire la part qui incombe à la Roumanie.

CONCLUSION

« Il est trop facile de critiquer un acte aussi considérable et aussi complexe, touchant à tant d'intérêts généraux, que le traité de Saint-Germain. Il est facile de laisser de côté les difficultés énormes devant lesquelles se sont trouvés nos plénipotentiaires pour venir leur reprocher telle ou telle disposition » (M. Margaine, *op. cit.* page 1628).

Nous avons été obligé, au cours de notre étude et principalement dans notre première partie, de critiquer à plusieurs reprises les dispositions des traités : nous serions-nous laissé séduire par cette facilité que dénonçait M. Margaine à la tribune de la Chambre ?

Mais l'honorable député rappelle aussi que le traité de Saint-Germain touche à beaucoup d'intérêts généraux : ne sommes-nous pas fondé alors à regretter que les clauses n'en soient pas toujours absolument conformes à l'équité ?

Et il nous revient à l'esprit un mot très juste d'un représentant hongrois : « Un traité de paix ne devrait rien omettre ».

Aussi bien ces critiques, dont nous voulons regrouper en cette conclusion les plus importantes, ne sont-elles pas à tous égards stériles : elles doivent nous permettre de dégager les grands principes, très simples, de droit financier international concernant le partage des dettes publiques d'un État démembré.

*
* *

Il est universellement admis que les dettes publiques d'un État démembré doivent être réparties entre les États

cessionnaires : les auteurs sont d'accord ; les traités contiennent très généralement des clauses dans ce sens. Ni à Saint-Germain ni à Trianon on n'a même songé à méconnaître cette règle.

Nous n'indiquerons pas tous les arguments qu'on a pu invoquer à l'appui : ils sont exposés dans de nombreux ouvrages et absolument convaincants. Nous croyons pouvoir les résumer en disant qu'il ne faut pas qu'à ce point de vue spécial des dettes, le démembrement enrichisse injustement les uns au détriment des autres.

Et nous en déduirons le premier principe général qui doit régir le partage des dettes et que nous formulerons ainsi : « *Les provinces cédées doivent conserver les parts respectives de charges publiques qu'elles avaient en fait à supporter avant le démembrement* ».

Ce principe n'admet d'exception que pour des motifs très graves : on a vu qu'il en était ainsi dans le cas des dettes de guerre. Des raisons politiques extrêmement importantes et spéciales à l'Autriche-Hongrie imposaient en effet de maintenir ces dettes de guerre uniquement à la charge des anciennes provinces responsables de la catastrophe de 1914 : il fallait que l'Autriche et la Hongrie aient à supporter le poids de toutes les dettes de guerre, quelle que soit la nationalité des porteurs et quel que soit le lieu de détention des titres. Et pourtant les auteurs des traités se sont arrêtés timidement à un système mixte et illogique : ils n'ont pas osé adopter les conséquences dernières du principe qu'ils posaient. S'ils admettaient que seules l'Autriche et la Hongrie devaient être tenues responsables de leurs dettes de guerre, ils refusaient de leur laisser la charge de la totalité de ces dettes : la première partie de leur raisonnement est très juste, mais la seconde nous paraît inexplicable.

Quoi qu'il en soit, seules des raisons politiques très sérieuses pouvaient permettre d'écarter le premier principe général de partage des dettes : dans tous les autres cas, il devait être respecté intégralement.

Pour en assurer l'application, il convenait évidemment de se servir, comme base de calcul, de l'état des impôts avant le démembrement. Cet état est en effet le meilleur indice de la répartition latente des charges entre les provinces d'un même pays.

Pour le partage des dettes non gagées d'avant-guerre, les traités ont adopté cette base de calcul : nous avons vu qu'en cette matière, sauf certains détails de réalisation pratique, on ne pouvait qu'approuver le système préconisé dans les traités de Saint-Germain et de Trianon.

Mais les auteurs de ces traités ont prétendu écarter pour le partage des dettes gagées le principe et le mode de calcul qu'ils approuvaient pour la répartition des dettes non gagées : ils ont imposé à l'État qui recevait le gage d'assurer le service de l'emprunt gagé. Ce second principe, combiné avec le premier, ne pouvait que créer de nombreuses injustices que nous croyons avoir suffisamment exposées.

Contrairement à l'opinion de beaucoup d'auteurs, nous pensons que les dettes gagées, comme les dettes non gagées, doivent être partagées en proportion des revenus : c'est seulement de cette manière que notre premier principe, dont la portée nous paraît devoir être extrêmement générale, peut être observé dans son intégralité.

A ce principe nous devons ajouter un corollaire :

« Les provinces cédées doivent conserver, sans aucune indemnité, les parts respectives des établissements et des biens publics de toutes sortes, qui se trouvaient sur leurs territoires et dont elles avaient la jouissance avant le démembrement ».

Ce corollaire nous paraît aussi logique et aussi général que le principe lui-même. Et pourtant il a été violé dans les articles 208 et 191, dont les clauses nous paraissent absolument injustifiables : en vertu de quoi peut-on exiger des provinces slaves qu'elles payent aux provinces magyares le prix des forêts qui s'étendent sur leurs terri-

toires ? C'est irrationnel en théorie ; c'est inadmissible en fait.

Principe et corollaire tendent donc à maintenir une sorte de *statu quo* dans les anciennes provinces de l'État démembré aux deux points de vue connexes des charges et des biens.

Toutefois, ils ne permettent pas d'éviter une certaine modification à l'état de choses antérieur au démembrement : entre les provinces de l'Autriche il existait pour le service des emprunts une véritable solidarité. Du fait du démembrement, cette solidarité a été supprimée. Les États successeurs et cessionnaires peuvent être considérés comme des débiteurs conjoints mais non solidaires.

Et nous croyons qu'il était impossible qu'il en fût autrement. Le principe de la souveraineté nationale, dont on a pu abuser parfois mais qu'il faut malgré tout respecter, s'oppose à cette solidarité entre États pour une dette commune. Nous pensons comme M. Jèze, qu'« il paraît sage de ne point stipuler, vis-à-vis des créanciers, de solidarité ou de garantie entre l'État démembré et l'État annexant ou les États successeurs. Cette solidarité, cette garantie seraient une source de conflits internationaux et de prétextes à intervention ». (M. Jèze, op. cit. page 330.)

Est-ce à dire qu'il était inutile de poser un principe tendant à maintenir, tant à l'égard des créanciers qu'à l'égard des débiteurs, la répartition des charges préexistante au démembrement, puisqu'à ce point de vue, essentiel en apparence, la situation devait nécessairement subir une profonde modification ?

Il semble qu'il ne convient pas de donner à cette question de solidarité une telle importance.

Sans doute, avant le démembrement, une province momentanément appauvrie par une mauvaise récolte ou une crise industrielle pouvait être moins chargée d'impôts et le poids des emprunts qui lui incombait pouvait passer

partiellement à ses voisins : avantage de la solidarité pour les débiteurs.

Sans doute aussi les porteurs de titres d'emprunts pouvaient être sûrs que, si telle province n'était plus à même de contribuer à assurer sa part du service de leurs titres, cette part serait reprise par les autres provinces, et c'était là l'avantage de la solidarité pour les créanciers.

Mais il ne faut pas oublier que si cette solidarité entre les provinces de l'ancien État disparaît, de nouvelles solidarités s'y sont naturellement substituées : celles qui lient aux provinces cédées les autres provinces des États cessionnaires.

Et tant au point de vue des provinces débitrices qu'à celui des porteurs créanciers, ces nouvelles solidarités peuvent être considérées comme présentant approximativement les mêmes avantages que l'ancienne. Leur situation a été modifiée, mais il n'est pas prouvé que de ce fait leurs garanties aient été diminuées.

* * *

Pour l'application de ce premier principe, il peut se faire que l'on ait à hésiter entre plusieurs systèmes de réalisation pratique.

Le choix du meilleur système doit être commandé par un deuxième principe général du partage des dettes publiques, que nous pouvons énoncer ainsi :

« Tous les États débiteurs d'une part, tous les porteurs d'autre part doivent être traités également ».

C'est essentiellement un principe de justice ; et nous sommes à notre époque tellement convaincus que l'égalité doit être recherchée en toutes choses, qu'il peut sembler vain de formuler un tel axiome et encore plus de le démontrer.

Et pourtant nous devons reconnaître qu'aucun principe

n'a été aussi souvent transgressé à Saint-Germain et à Trianon.

Tous les États débiteurs, d'abord, auraient dû être traités également. Or nous rappelons que chaque État cessionnaire ou successeur doit assurer le service des titres estampillés sur son territoire ; si ces titres représentent un montant inférieur à la part de la dette qui est mise à sa charge, il doit assurer pour la différence le service des titres détenus dans des pays étrangers. Ainsi en premier lieu une dette intérieure, et pour le surplus, s'il y a lieu, une dette extérieure.

Grâce à ce système, on est arrivé à la situation suivante : certains États successeurs ou cessionnaires ayant estampillé sur leurs territoires des titres représentant un montant égal ou supérieur à leurs parts de dettes se sont trouvés n'avoir que des dettes intérieures. Les autres, au contraire, ont dû faire face, dans des proportions variables, à des dettes extérieures.

Et c'est une vérité économique évidente qu'il vaut mieux pour un État n'avoir que des dettes intérieures ; c'est aussi une vérité politique.

Il était donc souverainement injuste de mettre à la charge de certains États des dettes extérieures parfois très lourdes, tandis que d'autres États s'en trouvaient en fait dispensés, et cela au hasard du dépôt des titres.

On a essayé de justifier le système admis par les traités en faisant ressortir précisément que ce n'était pas une question de hasard. Si tel État est grevé d'une dette extérieure tandis que tel autre n'a qu'une dette intérieure, c'est qu'ils ont eu deux politiques différentes. Le second a donné l'impression d'un État fort, doué de volonté et d'énergie : les titres ont afflué sur son territoire ; au besoin il a facilité et accéléré ce mouvement. Le premier, au contraire, a été, dès l'armistice, la proie de l'anarchie ; et l'on a vu des wagons entiers qui ont immédiatement emporté

les titres hors de ce pays où une sorte d'embargo était mise sur les banques.

Si telle est la vérité, on doit donc admettre que les États faibles, relevant de l'anarchie, auront à faire face à une très importante dette extérieure, tandis que les États forts qu'aucun trouble révolutionnaire n'a anémiés, n'auront à leur charge qu'une dette intérieure. Il nous semble qu'au lieu d'être une justification, cette explication fait nettement ressortir la choquante inégalité qui est l'œuvre des traités.

Et l'on voit ainsi que, comme les États débiteurs, les porteurs sont traités sans aucune égalité : les uns, dont les titres sont détenus sur le territoire de tel État particulièrement solvable, auront cet État comme unique débiteur, et leur situation sera enviable ; d'autres, en effet seront créanciers, en vertu du même système, d'un État dont les finances peu saines font naître toutes sortes de craintes pour l'avenir. Quant à ceux dont les titres ne se trouvent sur le territoire d'aucun de ces États de l'Europe Centrale, ils auront comme débiteurs les États successeurs ou cessionnaires dont la part de dettes est supérieure au montant des titres estampillés sur leurs territoires, et nous venons de constater que ces États débiteurs de l'étranger seraient les plus faibles.

L'inégalité est pour ainsi dire tangible : soit un porteur danois dont les titres sont détenus en Italie, par exemple, il pourra toucher l'intégralité de ce qui lui est dû ; soit un autre porteur danois qui garde ses titres dans son pays il sera certain, dans l'état actuel des choses, de perdre au moins la partie de sa créance dont la charge incombe à la Roumanie.

Nous savons que cette injustice flagrante, qui est la conséquence inévitable des clauses des traités, a soulevé parmi les créanciers étrangers une vive émotion. C'est ainsi que les porteurs hollandais ont publiquement protesté contre ces inégalités. Le Danemark les a, croyons-nous, signalées à l'attention de la Commission des Réparations,

qui ne pouvait d'ailleurs y apporter aucun remède. Enfin il en a été beaucoup discuté à la Conférence d'Innsbrück.

Certains même sont allés jusqu'à demander si les porteurs qui en sont victimes sont tenus d'accepter les clauses d'un traité à l'élaboration duquel ils n'ont aucunement participé.

*
* * *

Il est remarquable, en effet, que la situation et les droits des créanciers ont été très profondément troublés par des organismes qui leur étaient tout à fait étrangers : ni à la Conférence des préliminaires de paix ni à la Commission des Réparations ils n'ont été conviés à se faire représenter, ne fût-ce qu'avec voix consultative.

Or, pour que les deux principes généraux de répartition des dettes soient sûrement et justement observés, il importe que tous les intéressés soient appelés à en assurer et surveiller l'application et nous en déduisons ce troisième principe général :

« Les traités ne doivent que poser le principe du partage et confier le soin de le réaliser à une Commission spéciale et mixte ».

Il n'en a pas été ainsi : les traités contiennent toute une série de clauses qui, pour des raisons théoriques et pratiques, n'auraient pas dû s'y trouver ; et aucune commission mixte n'a été créée.

On s'est conformé, en procédant ainsi, à une très ancienne habitude : les auteurs et les Gouvernements ont toujours eu une tendance à dénier aux porteurs de titres d'emprunts publics tout droit de contrôle et d'intervention quelconque.

On considère que les dettes d'État sont d'une nature très spéciale que M. Politis notamment a essayé de définir : « ce n'est pas une obligation civile proprement dite », a-t-il écrit (op. cit. p. 280) « qui naît à sa charge, puisqu'on

manque d'action, puisque tous les moyens de droit ordinaires font défaut au créancier. Ce n'est pas non plus une obligation naturelle, puisque l'État emprunteur n'a pas seulement la faculté de la remplir, si bon lui semble, mais il a le devoir de s'en acquitter. C'est donc en fait tout au moins une obligation d'une nature exceptionnelle et *sui generis*, en quelque sorte une dette d'honneur...»,

La définition est excellente pour les époques où l'honneur est quelque chose de sacré même pour les États. Mais l'humanité traverse des périodes de crises où il semble que certains Gouvernements perdent aisément le sens de l'honneur national : à ces moments-là, la définition de M. Politis n'est pas bonne.

Aussi bien se laisse-t-on entraîner trop facilement sur cette pente et arrive-t-on à écrire à propos de la dette publique : « née en vertu de mesures législatives, elle peut être modifiée par d'autres mesures législatives » (de Lapradelle et Politis, op. cit. tome II, p. 547).

Cette conception autorise les pires iniquités.

C'est parce qu'elle était presque universellement admise qu'on n'a toléré à aucun moment l'intrusion des représentants des porteurs dans les Conférences et les Commissions qui ont réparti les dettes publiques de l'Autriche et de la Hongrie.

La Commission des Réparations a cependant compris l'abus que l'on commettait en modifiant profondément les droits des porteurs sans les consulter : ce qu'on n'admettait pas officiellement on a dû l'accepter et même le provoquer officieusement. Dans aucun article des traités il n'est dit que la C.D.R. doit prendre l'avis des représentants des porteurs, mais à chaque instant la C.D.R. a senti la nécessité de le faire.

On a remédié ainsi, partiellement, à l'une des principales fautes commises à Saint-Germain et à Trianon. Il eût été néanmoins préférable de reconnaître que ni la Conférence ni la C.D.R., par leur composition, n'étaient

compétentes pour fixer les bases du calcul et les modes de réalisation du partage des dettes publiques : il fallait constituer une Commission mixte où tous les intéressés, et eux seuls, auraient été appelés à se faire représenter.

* * *

Une Commission ainsi constituée et se proposant de partager toutes les dettes publiques (sauf certaine exception nécessitée par des raisons politiques) d'après le tableau des impôts antérieurs au démembrement, et décidant d'appliquer à tous les débiteurs d'une part, à tous les créanciers d'autre part, des traitements égaux, est fatalement conduite à créer et organiser une Caisse Commune.

Aussi pouvons-nous poser, comme conséquence logique de nos premiers principes généraux, ce quatrième et dernier principe :

« Le partage des dettes publiques, après un démembrement de quelque importance, nécessite la création d'une Caisse commune ».

Sans doute une Caisse Commune a été instituée, grâce à la politique très avisée de la C.D.R. et à l'activité des Associations de porteurs : il est vrai qu'elle présente d'immenses avantages pratiques permettant notamment de ne pas échanger les titres et supprimant la nécessité d'un marché de rompus, préjudiciable aux petits porteurs. Elle a rendu et doit rendre en fait de très importants services aux innombrables détenteurs, de toutes nationalités, des titres d'emprunts autrichiens et hongrois.

Mais si grand que ce rôle puisse paraître, combien minime semble-t-il à côté de ce qu'il aurait pu être, si les traités ne s'y étaient pas opposés.

Aux principales injustices que nous avons signalées, cet organisme aurait pu remédier.

Veut-on éviter de créer plusieurs catégories, inégalement traitées, tant parmi les débiteurs que parmi les

créanciers? Il est très simple de décider que tous les porteurs, quelle que soit leur nationalité, et quel que soit le lieu où leurs titres sont détenus, deviendront indistinctement créanciers de la Caisse Commune. Il n'est pas moins aisé de demander à tous les États successeurs ou cessionnaires, sans aucune exception, de verser à la Caisse Commune l'intégralité des annuités correspondant à leurs quotes-parts brutes.

Ainsi aucune injustice n'aurait été commise.

La Caisse Commune, généralisée de la sorte, est le seul organisme qui puisse réaliser l'égalité parfaite entre tous les débiteurs et entre tous les créanciers : ce doit donc être la conclusion logique de toute étude du partage des dettes publiques.

Des cas semblables à celui qui nous a occupé au cours de ce travail se présenteront certainement dans l'avenir : on discute déjà du partage des dettes de l'Empire Ottoman; peut-être sera-t-il question un jour de répartir la dette russe. Nous sommes convaincus que dans tous ces cas, il conviendra d'adopter, comme principe essentiel de justice et de réalisation pratique, l'institution d'une Caisse Commune, qui reconstituera à l'égard de tous les porteurs, avec le moins de modifications possible, l'ancien débiteur démembré.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Président de thèse,

H. TRUCHY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

PAUL LAPIE.

